



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
Faculdade de Direito  
Programa de Pós-Graduação em Direito

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**Povos tradicionais como agentes da corregulação:  
uma análise do nível de participação na elaboração de planos de manejo  
de áreas protegidas federais no Brasil**

BRASÍLIA  
2025

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**Povos tradicionais como agentes da corregulação:  
uma análise do nível de participação na elaboração de planos de manejo  
de áreas protegidas federais no Brasil**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília - UnB como requisito parcial para a obtenção do grau de doutora no curso de Doutorado em Direito, Estado e Constituição.

**Linha de pesquisa:** Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade.

**Sublinha:** Sustentabilidade, Meio Ambiente e Direitos Humanos.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Carina Costa de Oliveira.

BRASÍLIA  
2025

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS

**Povos tradicionais como agentes da corregulação:  
uma análise do nível de participação na elaboração de planos de manejo  
de áreas protegidas federais no Brasil**

BANCA EXAMINADORA

---

Professora Doutora Carina Costa de Oliveira  
Universidade de Brasília - UnB

---

Professora Doutora Kathia Martin-Chenut  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

---

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima Moraes  
Universidade de Brasília - UnB

---

Professora Doutora Deborah Santos Prado  
Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP

---

Professora Doutora Iara Vasco Ferreira  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Brasília, 31 de outubro de 2025.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho

Povos tradicionais como agentes da corregulação: uma análise do nível de participação na elaboração de planos de manejo de áreas protegidas federais no Brasil.

– Brasília, 2025.

353 p.

Orientadora: Profa. Dra. Carina Costa de Oliveira

Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Brasília, 2025.

1. Áreas protegidas; 2. Povos e territórios tradicionais; 3. Participação social; 4. Internormatividade; 5. Corregulação.

## DEDICATÓRIA

Aos povos tradicionais,

Que, mesmo diante de tantos processos de invisibilização, seguem afirmando com coragem as suas formas próprias de viver, saber, cuidar da natureza e exercer a sua autonomia.

Esta tese é dedicada a vocês, guardiões de saberes e práticas que, dia após dia, lutam para construir um direito mais justo, legítimo e enraizado na realidade dos territórios que habitam. Que as suas vozes sigam inspirando caminhos de reparação, reconhecimento e efetiva corregulação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter mantido vivos em mim o ânimo, a paixão e a confiança de que esta pesquisa valia a pena, mesmo nos momentos mais desafiadores.

À Professora Carina Costa de Oliveira, minha orientadora, agradeço pela confiança, rigor acadêmico e críticas construtivas que amadureceram este trabalho. A sua orientação foi essencial para estruturar a pesquisa e o seu apoio na reta final foi indispensável para dar a forma final às ideias aqui defendidas.

À Professora Kathia Martin-Chenut, minha orientadora na Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, pela acolhida generosa e pelas contribuições teóricas que ampliaram a minha visão sobre o tema. Agradeço também ao projeto IRP-ALCOM – “Contribuições da América Latina para a construção de um direito comum”, especialmente ao eixo 2, dedicado a atores e normas ambientais, que me inspirou a desenvolver esta pesquisa e a aprofundar a reflexão sobre os processos participativos na produção normativa ambiental.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento da bolsa de doutorado-sanduíche, e à Advocacia-Geral da União, pela concessão da licença que possibilitou a minha dedicação integral à tese por alguns meses.

Ao meu marido, Renan, pelo apoio incondicional. Obrigada por embarcar comigo nesta jornada com amor, paciência e parceria, inclusive se mudando para a França ao meu lado e tornando mais leves e felizes os meus dias intermináveis em frente ao computador.

À Pavlova, da Coordenação de Planos de Manejo do ICMBio, pelo atendimento sempre gentil e solícito aos inúmeros pedidos de acesso a processos administrativos.

Ao amigo e colega de doutorado André Ferraço, pelas trocas de ideias, partilhas sinceras e apoio ao longo do percurso.

Expresso especial gratidão aos servidores do ICMBio e aos membros de povos tradicionais que aceitaram participar das entrevistas, compartilhando as suas experiências e saberes. Esta pesquisa só foi possível graças à generosidade de cada um de vocês.

Por fim, dedico este trabalho à minha mãe, Graça Barros. Professora e mestra por formação e vocação, ela sonhou em fazer um doutorado, mas foi impedida por critérios injustos e ainda viu a sua pesquisa ser apropriada por terceiros sem o devido crédito ou qualquer reconhecimento. Mesmo assim, seguiu lecionando com competência, generosidade e dignidade. Sei que estaria muito feliz em me ver alcançar este título. Esta conquista também é por ela e para ela.

## EPÍGRAFE

*“Nada que vem de cima para baixo funciona se não tiver participação da comunidade tradicional na discussão. (...) A única coisa que vem de cima para baixo e a gente agradece são as coisas de Deus, que é chuva e trovão, né?”*

(Vanderleide Ferreira de Souza, membro tradicional - Reserva Extrativista Ituxi/AM)

## RESUMO

A integração das vozes e saberes dos povos tradicionais na regulação de áreas protegidas é essencial para superar as limitações do direito ambiental contemporâneo e responder aos desafios complexos que envolvem a relação entre natureza e seres humanos. O processo tradicional de produção de normas jurídicas, historicamente centralizado no Estado, tem se mostrado insuficiente, abrindo espaço para a participação de novos atores na construção de normatividades. Com base nessa premissa, esta pesquisa investigou o nível de participação dos povos tradicionais na produção de normas relacionadas a áreas protegidas federais no Brasil, com o objetivo de avaliar se essa participação alcança um patamar que configure uma dinâmica de internormatividade que permita reconhecê-los como autênticos agentes da corregulação. A análise concentrou-se nos planos de manejo, principal instrumento jurídico de gestão dessas áreas, por meio de uma análise documental que abrangeu o arcabouço jurídico aplicável e processos administrativos de elaboração desses instrumentos. Para complementar e confrontar essa análise, realizou-se entrevistas semiestruturadas com servidores do órgão ambiental gestor das áreas protegidas federais e membros de povos tradicionais que participaram diretamente do processo de elaboração de planos de manejo. As entrevistas permitiram captar as percepções dos diferentes atores e identificar convergências e divergências entre esses relatos e os dados documentais. Os resultados demonstram que os povos tradicionais vêm se consolidando como agentes da corregulação em áreas protegidas federais no Brasil, em uma evolução impulsionada mais pelo amadurecimento das práticas institucionais e pela sua própria ação política do que por uma imposição normativa estrita. Ao evidenciar esse papel, a pesquisa espera contribuir para o fortalecimento de um modelo de governança que reconhece e integra o protagonismo dos povos tradicionais na gestão ambiental, consolidando a sua importância na produção de normas voltadas à proteção de seus direitos e à conservação da biodiversidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Áreas protegidas; 2. Povos e territórios tradicionais; 3. Participação social; 4. Internormatividade; 5. Corregulação.

## ABSTRACT

The integration of the voices and knowledge of traditional peoples into the regulation of protected areas is essential to overcoming the limitations of contemporary environmental law and to addressing the complex challenges that shape the relationship between nature and human beings. The traditional process of producing legal norms, historically centralized within the State, has proven insufficient, opening space for the participation of new actors in the construction of regulatory frameworks. Based on this premise, this research investigated the level of participation of traditional peoples in the production of norms related to federal protected areas in Brazil, with the aim of assessing whether such participation reaches a level capable of configuring a dynamic of internormativity that enables their recognition as genuine co-regulatory agents. The analysis focused on management plans, the main legal instrument for the governance of these areas, through documentary research that encompassed both the applicable legal framework and administrative procedures for drafting such instruments. To complement and confront this analysis, semi-structured interviews were conducted with officials from the federal environmental management agency and with members of traditional peoples who directly participated in the formulation of management plans. These interviews made it possible to capture the perceptions of different actors and to identify convergences and divergences between their accounts and the documentary data. The results demonstrate that traditional peoples are consolidating their role as co-regulatory agents in federal protected areas in Brazil, in an evolution driven more by the maturation of institutional practices and their own political action than by strict normative imposition. By highlighting this role, the research seeks to contribute to the strengthening of a governance model that recognizes and integrates the leading role of traditional peoples in environmental management, consolidating their importance in the production of norms that protect their rights and support biodiversity conservation.

**KEYWORDS:** 1. Protected areas; 2. Traditional peoples and territories; 3. Social participation; 4. Internormativity; 5. Co-regulation.

## RESUMÉ

L'intégration des voix et des savoirs des peuples traditionnels dans la régulation des aires protégées est essentielle pour dépasser les limitations du droit de l'environnement contemporain et relever les défis complexes liés aux relations entre la nature et les êtres humains. Le processus traditionnel de production des normes juridiques, historiquement centralisé par l'État, s'est révélé insuffisant, ouvrant la voie à la participation de nouveaux acteurs dans la construction des normativités. Partant de ce constat, cette recherche a examiné le niveau de participation des peuples traditionnels dans la production des normes relatives aux aires protégées fédérales au Brésil, dans le but d'évaluer si ce niveau atteint un degré capable de configurer une dynamique d'internormativité permettant de les reconnaître comme de véritables agents de corégulation. L'analyse s'est concentrée sur les plans de gestion, principal instrument juridique de gouvernance de ces aires, à travers une analyse documentaire portant à la fois sur le cadre juridique applicable et sur les procédures administratives de leur élaboration. Pour compléter et confronter cette analyse, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des agents de l'organisme environnemental responsable des aires protégées fédérales ainsi qu'avec des membres des peuples traditionnels ayant participé directement à la formulation des plans de gestion. Ces entretiens ont permis de recueillir les perceptions des différents acteurs et d'identifier les convergences et divergences entre leurs témoignages et les données documentaires. Les résultats montrent que les peuples traditionnels consolident leur rôle d'agents de corégulation dans les aires protégées fédérales au Brésil, dans une évolution impulsée davantage par la maturation des pratiques institutionnelles et par leur propre action politique que par une stricte imposition normative. En mettant en lumière ce rôle, cette recherche vise à contribuer au renforcement d'un modèle de gouvernance qui reconnaît et intègre le rôle de premier plan des peuples traditionnels dans la gestion environnementale, consolidant ainsi leur importance dans la production de normes visant à protéger leurs droits et à assurer la conservation de la biodiversité.

**MOTS-CLES :** 1. Aires protégées ; 2. Peuples et territoires autochtones; 3. Participation sociale ; 4. Internormativité ; 5. Corégulation.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Níveis de participação conforme o grau de envolvimento e *input* sociais.
- Figura 2 - Impacto da participação social em um nível maior na legitimidade e na eficácia das normas.
- Figura 3 - Delimitação do universo da pesquisa.
- Figura 4 - Pilares de análise da metodologia de pesquisa.
- Figura 5 - Levantamento das áreas protegidas federais com povos tradicionais que possuem planos de manejo.
- Figura 6 - Critérios de avaliação da participação social utilizados na metodologia de pesquisa.
- Figura 7 - Classificação dos níveis de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração das normas dos planos de manejo de áreas protegidas federais.
- Figura 8 - Tabela de presença das comunidades de povos tradicionais nas oficinas para construção das normas de uso: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Auati-Paraná.
- Figura 9 - Desafios na participação comunitária na Comunidade do Pompeu: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Ouro Preto.
- Figura 10 - Relato sobre as regras de convivência: processo de elaboração dos planos de manejo das Reservas Extrativistas Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio.
- Figura 11 - Material didático utilizado na oficina sobre noções de associativismo em áreas protegidas: processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional de Caxiuanã.
- Figura 12 - Registro dos participantes da oficina no “presenciômetro”: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade.
- Figura 13 - Lista de participantes da oficina: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.
- Figura 14 - Abrangência das oficinas comunitárias pelo território da área protegida: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre.
- Figura 15 - Registro das discussões e definições sobre as regras de uso dos recursos: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Médio Juruá.
- Figura 16 - Proposições ao plano de manejo formuladas por comunidade de povos tradicionais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Jutaí.

Figura 17 - Ofício ao ICMBio solicitando esclarecimentos sobre alteração do zoneamento: processo de revisão do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais.

Figura 18 - Debates durante a oficina de elaboração do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá.

Figura 19 - Dinâmica de elogios e sugestões de melhoria: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 20 - Avaliação da oficina pelos participantes: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Batoque.

Figura 21 - Trecho do relatório da oficina de planejamento participativo: processo de revisão do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Arraial do Cabo.

Figura 22 - Discussões durante a oficina preliminar para discussão do diagnóstico socioambiental: processo de revisão do plano de manejo da Reserva Extrativista Renascer.

Figura 23 - Trechos das discussões comunitárias sobre as normas de uso dos recursos naturais da área: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Mandira.

Figura 24 - Quantidade de propostas de normas apresentadas pelas comunidades, distribuídas por tema: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre.

Figura 25 - Membros das comunidades tradicionais debatem a reavaliação da zona populacional: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Ituxi.

Figura 26 - Trechos das discussões sobre as normas de uso dos recursos naturais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Maracanã.

Figura 27 - Trechos das discussões sobre as normas de uso dos recursos naturais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá.

Figura 28 - Manifestação de representante tradicional à primeira versão do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Batoque.

Figura 29 - Quadro-síntese da percepção/conhecimento dos povos tradicionais sobre a gestão de áreas protegidas: processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional de Jacundá.

Figura 30 - Ofício dirigido ao ICMBio solicitando agilidade na publicação do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Rio Unini.

Figura 31 - Caderno Orientador: processo de elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba.

Figura 32 - Relato de dificuldades enfrentadas na primeira oficina realizada com as comunidades: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Jutaí.

Figura 33 - Abordagem para levantamento das regras de uso comunitárias: processo de elaboração dos planos de manejo das Reservas Extrativistas Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio.

Figura 34 - Página da Cartilha “Histórias e Lutas de um povo”: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Arapixi.

Figura 35 - Painel da facilitação gráfica: processo de elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba.

Figura 36 - Capa do Guia do Participante e respectivo sumário: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 37 - Programação da semana: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 38 - Passos (etapas) da realização da oficina de planejamento participativo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade.

Figura 39 - Dinâmica do varal de atividades, realizada junto com as comunidades de povos tradicionais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Mandira.

Figura 40 - Dinâmica da rede de ideias: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 41 - Dinâmica da linha do tempo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 42 - Fábula do elefante: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Figura 43 - Exemplo de cartões “Uau!” e “carro atolado”.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Áreas protegidas federais com e sem presença de povos tradicionais.

Gráfico 2 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais conforme permissão legal de presença.

Gráfico 3 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais.

Gráfico 4 - Áreas protegidas federais de proteção integral com povos tradicionais.

Gráfico 5 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais por bioma.

Gráfico 6 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais por categoria de povo tradicional.

Gráfico 7 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

Gráfico 8 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

Gráfico 9 - Níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 10 - Níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 11 - Comparação dos níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais antigos e mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 12 - Níveis de atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 13 - Níveis de atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 14 - Evolução do atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 15 - Níveis de atendimento ao critério de independência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 16 - Níveis de atendimento ao critério de independência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 17 - Evolução do atendimento ao critério de independência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 18 - Níveis de atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 19 - Níveis de atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 20 - Evolução do atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 21 - Níveis de atendimento ao critério de influência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 22 - Níveis de atendimento ao critério de influência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 23 - Evolução do atendimento ao critério de influência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 24 - Níveis de atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 25 - Níveis de atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 26 - Evolução do atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 27 - Níveis de atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 28 - Níveis de atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 29 - Evolução do atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 30 - Níveis de atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 31 - Níveis de atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 32 - Evolução do atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 33 - Níveis de atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 34 - Níveis de atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 35 - Evolução do atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 36 - Convergência e divergência entre as entrevistas com servidores do ICMBio e a análise dos processos administrativos dos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 37 - Convergência e divergência entre as entrevistas com membros tradicionais e a análise dos processos administrativos dos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Gráfico 38 - Convergência e divergência entre as entrevistas com servidores do ICMBio e com membros tradicionais sobre os planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais exigida ou permitida expressamente pela lei.

Tabela 2 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais permitida implicitamente pela lei.

Tabela 3 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais proibida pela lei.

Tabela 4 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com plano de manejo.

Tabela 5 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais sem plano de manejo.

Tabela 6 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais com plano de manejo.

Tabela 7 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais sem plano de manejo.

Tabela 8 - Arcabouço jurídico dos planos de manejo.

Tabela 9 - Análise do arcabouço jurídico dos planos de manejo com base em critérios de avaliação da participação social.

Tabela 10 - Natureza jurídica dos critérios de participação social.

Tabela 11 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais antigos: recorte da análise dos processos administrativos.

Tabela 12 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais recentes: recorte da análise dos processos administrativos.

Tabela 13 - Níveis de participação nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais, conforme a análise dos processos administrativos.

Tabela 14 - Níveis de participação nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais, conforme a análise dos processos administrativos.

Tabela 15 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais antigos: recorte das entrevistas.

Tabela 16 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais recentes: recorte das entrevistas.

Tabela 17 - Níveis de participação nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais: comparação entre a análise dos processos administrativos e as entrevistas com servidores do ICMBio e membros tradicionais.

Tabela 18 - Níveis de participação nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais: comparação entre a análise dos processos administrativos e as entrevistas com servidores do ICMBio e membros tradicionais.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia
- ATA - Agente Temporário Ambiental
- BBNJ - *Biodiversity Beyond National Jurisdiction*
- CBD - *Convention on Biological Diversity*
- CCDRU - Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
- CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
- CF - Constituição Federal
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CESE - *Conseil Economique Social et Environnemental*
- CNPCT - Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais
- CNUC - Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
- CNUDM - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
- CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
- COP10 - 10<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica
- COP15 - 15<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica
- CPLI - Consulta Prévia, Livre e Informada
- CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
- EIA - Estudo de Impacto Ambiental
- ENCEA - Diretrizes para a Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação
- ESEC - Estação Ecológica
- FAO - *Food and Agriculture Organization*
- FLONA - Floresta Nacional
- FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
- FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
- IAP2 - *International Association for Public Participation*
- IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IN - Instrução Normativa

IND - Indígenas

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPLC - *Indigenous peoples and local communities*

ISA - Instituto Socioambiental

ISP - *Interamerican Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-Making for Sustainable Development*

IUCN - *International Union for Conservation of Nature*

KMGBF - *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*

LAI - Lei de Acesso à Informação

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MONA - Monumento Natural

MPF - Ministério Pùblico Federal

MSC - Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais

OEA - Organização dos Estados Americanos

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OPP - Oficina de Planejamento Participativo

OPT - Outros povos tradicionais

PARNA - Parque Nacional

PNAP - Plano Nacional de Áreas Protegidas

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPGD - Programa de Pós-Graduação em Direito

QLB - Quilombolas

RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável

REBIO - Reserva Biológica

RESEX - Reserva Extrativista

REVIS - Refúgio de Vida Silvestre

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

STF - Supremo Tribunal Federal

TC - Termo de Compromisso

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UC - Unidade de Conservação

UF - Unidade da Federação

UICN - União Internacional para a Conservação da Natureza

UNDRIP - *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*

UNECE - *United Nations Economic Commission for Europe*

USAID - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USFS - Serviço Florestal dos Estados Unidos

WIPO - *World Intellectual Property Organization*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>29</b>
<b>PARTE I – BASES DA PESQUISA: DELINEAMENTO METODOLÓGICO E CONTEXTUALIZAÇÃO EMPÍRICA .....</b>	<b>68</b>
<b>1. DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</b>	<b>68</b>
1.1 LEVANTAMENTOS PRELIMINARES .....	69
1.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DO AR CABOUÇO JURÍDICO .....	70
1.3 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS PROCESSOS .....	75
1.4 CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO.....	77
1.5 COMPARAÇÃO: ANÁLISES NORMATIVA E DOCUMENTAL .....	80
1.6 ENTREVISTAS .....	80
1.6.1 Roteiros das entrevistas .....	83
1.6.2 Procedimentos de coleta dos dados .....	88
1.7 COMPARAÇÃO: ENTREVISTAS E ANÁLISE DOCUMENTAL .....	88
<b>2. O UNIVERSO DA PESQUISA: ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM POVOS TRADICIONAIS E SEUS PLANOS DE MANEJO.....</b>	<b>90</b>
2.1 ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM PRESENÇA DE POVOS TRADICIONAIS .....	90
2.1.1 Áreas de uso sustentável com presença exigida ou permitida expressamente pela lei do SNUC.....	91
2.1.2 Áreas de uso sustentável com presença permitida implicitamente pela lei do SNUC.....	95
2.1.3 Áreas de proteção integral com presença proibida expressamente pela lei do SNUC.....	97
2.1.4 Distribuição das áreas com povos tradicionais por categoria do SNUC, bioma e categoria de povo tradicional .....	100
2.2 ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM PRESENÇA DE POVOS TRADICIONAIS QUE POSSUEM PLANOS DE MANEJO .....	104
2.2.1 Áreas de uso sustentável com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo .....	104
2.2.2 Áreas de proteção integral com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo .....	108
<b>PARTE II - A ANÁLISE DA CORREGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS .....</b>	<b>111</b>
<b>3 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DO AR CABOUÇO JURÍDICO DE PLANOS DE MANEJO .....</b>	<b>111</b>
3.1 DO ALCANCE RESTRITO À AMPLIAÇÃO DAS DIRETRIZES JURÍDICO-NORMATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO .....	112
3.1.1 O alcance restrito da IN ICMBio n. 1/2007.....	112

<b>3.1.2. A ampliação das diretrizes jurídico-normativas para a participação pela IN ICMBio n. 7/2017.....</b>	<b>114</b>
3.2 DA PARTICIPAÇÃO SIMBÓLICA À PARTICIPAÇÃO ATIVA: EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO AR CABOUÇO ANTIGO E VIGENTE.....	116
<b>3.2.1 Representatividade: avanços restritos às RESEX e RDS, com limitações persistentes nas demais categorias .....</b>	<b>130</b>
<b>3.2.2 Independência: autonomia reconhecida apenas na aprovação final e restrita às RESEX e RDS .....</b>	<b>133</b>
<b>3.2.3 Envolvimento prévio: restrito às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurado no vigente .....</b>	<b>135</b>
<b>3.2.4 Influência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente .....</b>	<b>137</b>
<b>3.2.5 Transparência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente .....</b>	<b>141</b>
<b>3.2.6 Acessibilidade de recursos: parcialmente atendida em ambos os arcabouços, sem avanços significativos.....</b>	<b>143</b>
<b>3.2.7 Definição da tarefa: ausente no arcabouço antigo e apenas parcialmente assegurada no vigente.....</b>	<b>145</b>
<b>3.2.8 Tomada de decisão estruturada: parcialmente atendida no arcabouço antigo e ausente no vigente.....</b>	<b>147</b>
<b>3.2.9 Níveis de participação garantidos pelo arcabouço jurídico.....</b>	<b>148</b>
3.3 SÍNTESE DOS AVANÇOS: CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ATIVA COM RESTRIÇÕES.....	149
<b>4 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO .....</b>	<b>151</b>
4.1 DA PARTICIPAÇÃO ATIVA À CORREGULAÇÃO: EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS ANTIGOS E RECENTES.....	151
4.2 CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES NOS PLANOS ANTIGOS E RECENTES .....	161
<b>4.2.1 Representatividade .....</b>	<b>161</b>
4.2.1.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e fragilidades estruturais na representatividade.....	162
4.2.1.2 Nos planos recentes: avanços significativos na representatividade, com lacunas pontuais .....	168
4.2.1.3 Comparação: avanço expressivo na representatividade, mas sem alcance pleno .....	174
<b>4.2.2 Independência .....</b>	<b>175</b>
4.2.2.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e forte dependência do ICMBio .....	176

4.2.2.2 Nos planos recentes: avanços significativos na independência, com limitações persistentes .....	180
4.2.2.3 Comparação: evolução expressiva no fortalecimento da independência .....	185
<b>4.2.3 Envolvimento prévio .....</b>	<b>187</b>
4.2.3.1 Nos planos antigos: envolvimento prévio limitado e pouco estruturado	187
4.2.3.2 Nos planos recentes: envolvimento prévio amplamente garantido e estruturado .....	189
4.2.3.3 Comparação: evolução significativa no envolvimento prévio, de limitado a amplamente estruturado.....	191
<b>4.2.4 Influência.....</b>	<b>192</b>
4.2.4.1 Nos planos antigos: influência limitada e pouco documentada.....	193
4.2.4.2 Nos planos recentes: influência efetiva e amplamente documentada....	195
4.2.4.3 Comparação: avanços significativos na incorporação das contribuições .....	200
<b>4.2.5 Transparência .....</b>	<b>201</b>
4.2.5.1 Nos planos antigos: transparência geralmente assegurada, com dificuldades pontuais.....	201
4.2.5.2 Nos planos recentes: transparência reforçada por metodologias aprimoradas.....	204
4.2.5.3 Comparação: transparência consolidada e aprimorada .....	206
<b>4.2.6 Acessibilidade de recursos .....</b>	<b>207</b>
4.2.6.1 Nos planos antigos: acessibilidade relativamente assegurada, com limitações estruturais .....	208
4.2.6.2 Nos planos recentes: acessibilidade ampliada, com desafios pontuais..	212
4.2.6.3 Comparação: melhoria moderada, com persistência de limitações .....	214
<b>4.2.7 Definição da tarefa .....</b>	<b>215</b>
4.2.7.1 Nos planos antigos: baixa clareza na definição das tarefas.....	216
4.2.7.2 Nos planos recentes: maior clareza na definição das tarefas .....	218
4.2.7.3 Comparação: avanços na clareza da definição das tarefas .....	221
<b>4.2.8 Tomada de decisão estruturada .....</b>	<b>222</b>
4.2.8.1 Nos planos antigos: tomada de decisão pouco estruturada .....	223
4.2.8.2 Nos planos recentes: fortalecimento da tomada de decisão estruturada	226
4.2.8.3 Comparação: ampliação significativa das metodologias estruturadas...	233
<b>4.3 SÍNTESE DOS AVANÇOS: CONSOLIDAÇÃO DA CORREGULAÇÃO COM DESAFIOS PERSISTENTES .....</b>	<b>234</b>
<b>4.4 ENTRE NORMA E REGISTROS FORMAIS: A CORREGULAÇÃO CONSOLIDADA ALÉM DO PREVISTO NO AR CABO UÇO JURÍDICO .....</b>	<b>237</b>

## **5 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DOS ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO..... 239**

5.1 A ALTA CONVERGÊNCIA ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO NA PERCEPÇÃO DOS ATORES E NA ANÁLISE DOS PROCESSOS .....	241
5.1.1 A convergência predominante entre a percepção dos servidores do ICMBio e a análise dos processos.....	245
5.1.2 A convergência com tendência à valorização da participação entre a percepção dos membros tradicionais e a análise dos processos .....	247
5.1.3 A convergência elevada entre as percepções institucionais e tradicionais e a análise dos processos .....	249
5.2 CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES NAS PERCEPÇÕES DE SERVIDORES E MEMBROS TRADICIONAIS .....	251
5.2.1 Representatividade .....	251
5.2.1.1 Nas entrevistas com servidores .....	251
5.2.1.1.1 A composição dos conselhos gestores como referência para a representatividade .....	252
5.2.1.1.2 Desafios e iniciativas para inclusão de mulheres, jovens e outros segmentos .....	253
5.2.1.1.3 Ausência de abordagem específica para povos tradicionais nas APAs .....	255
5.2.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	256
5.2.1.2.1 A relação entre conselhos gestores e representatividade comunitária .....	257
5.2.1.2.2 Limitações na participação de mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade .....	257
5.2.1.2.3 Ausência de vínculos com os povos tradicionais em uma das APAs .....	258
5.2.2 Independência .....	260
5.2.2.1 Nas entrevistas com servidores .....	260
5.2.2.1.1 Insegurança individual dos participantes.....	261
5.2.2.1.2 Pressões interpessoais no contexto local .....	261
5.2.2.1.3 Receios associados ao papel historicamente fiscalizador do Estado .....	262
5.2.2.1.4 Restrições normativas à autonomia decisória .....	262
5.2.2.1.5 Influência indireta da equipe técnica do ICMBio .....	263
5.2.2.1.6 Fortalecimento da independência por meio da organização social comunitária.....	263
5.2.2.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	264
5.2.2.2.1 Liberdade de fala e escuta.....	265

5.2.2.2.2 Limitações por intimidação, desinformação ou pressões externas .	265
5.2.2.2.3 Fortalecimento da autonomia ao longo do tempo .....	267
<b>5.2.3 Envolvimento prévio .....</b>	<b>268</b>
5.2.3.1 Nas entrevistas com servidores .....	268
5.2.3.1.1 Articulação prévia por meio dos conselhos e grupos de governança .....	269
5.2.3.1.2 Envolvimento desde instrumentos anteriores à elaboração do plano de manejo .....	269
5.2.3.1.3 Limitações no envolvimento no planejamento inicial .....	270
5.2.3.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	271
5.2.3.2.1 Envolvimento desde o início por meio de convites, oficinas e assembleia .....	272
5.2.3.2.2 Participação com metodologia pré-definida .....	273
5.2.3.2.3 Construção articulada a conselhos e instrumentos anteriores .....	274
5.2.3.2.4 Engajamento impulsionado por cobranças das próprias comunidades .....	275
<b>5.2.4 Influência.....</b>	<b>277</b>
5.2.4.1 Nas entrevistas com servidores .....	277
5.2.4.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	279
5.2.4.2.1 Reconhecimento de influência concreta .....	279
5.2.4.2.2 Influência condicionada a limites legais .....	281
5.2.4.2.3 Influência reduzida por barreiras de compreensão .....	282
5.2.4.2.4 Influência reconhecida, acompanhada de demandas atuais de revisão .....	282
5.2.4.2.5 Influência limitada pela categoria da área protegida .....	283
<b>5.2.5 Transparência .....</b>	<b>284</b>
5.2.5.1 Nas entrevistas com servidores .....	284
5.2.5.1.1 Esforço institucional para garantir a transparência do processo .....	285
5.2.5.1.2 Obstáculos à efetiva disseminação das informações a todos os envolvidos .....	286
5.2.5.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	288
5.2.5.2.1 Estratégias percebidas como efetivas para garantir a transparência .....	288
5.2.5.2.2 Obstáculos que limitaram a compreensão ou o acesso às informações .....	289
<b>5.2.6 Acessibilidade de recursos .....</b>	<b>291</b>
5.2.6.1 Nas entrevistas com servidores .....	291
5.2.6.1.1 Condições materiais para viabilizar a presença nas oficinas .....	291

5.2.6.1.2 Ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de renda.....	293
5.2.6.1.3 Apoio externo de parceiros ou programas .....	294
5.2.6.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	295
5.2.6.2.1 Fornecimento de apoio logístico para garantir a participação .....	295
5.2.6.2.2 Limitação de tempo para discussão adequada dos conteúdos .....	297
5.2.6.2.3 Impacto da ausência de compensação financeira sobre a renda das famílias.....	298
<b>5.2.7 Definição da tarefa.....</b>	<b>299</b>
5.2.7.1 Nas entrevistas com servidores .....	299
5.2.7.1.1 Clareza e regularidade na apresentação da programação e objetivos .....	299
5.2.7.1.2 Uso e limitações do guia do participante como ferramenta de apoio .....	300
5.2.7.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	302
5.2.7.2.1 Programação e objetivos informados com clareza ao longo das oficinas .....	302
5.2.7.2.2 Dificuldades de compreensão associadas à linguagem técnica utilizada .....	303
<b>5.2.8 Tomada de decisão estruturada .....</b>	<b>305</b>
5.2.8.1 Nas entrevistas com servidores .....	305
5.2.8.1.1 Avanços na adoção de metodologias participativas .....	305
5.2.8.1.2 Limitações relacionadas ao perfil dos participantes e ao formato das oficinas .....	307
5.2.8.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	307
5.3 A PARTICIPAÇÃO COMO FONTE DE EFICÁCIA E LEGITIMIDADE E SUA EVOLUÇÃO.....	310
<b>5.3.1 Eficácia e legitimidade .....</b>	<b>310</b>
5.3.1.1 Nas entrevistas com servidores .....	310
5.3.1.1.1 Fortalecimento da adesão às normas e redução de conflitos .....	311
5.3.1.1.2 Reconhecimento e identificação das comunidades com as normas .....	312
5.3.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	313
5.3.1.2.1 Maior compromisso com as regras construídas coletivamente.....	314
5.3.1.2.2 Inadequação das normas impostas sem participação .....	315
5.3.1.2.3 Condicionantes para a eficácia: diversidade e continuidade .....	315
<b>5.3.2 Mudança no nível de participação.....</b>	<b>317</b>

5.3.2.1 Impacto do Parecer ICMBio nº 175/2021 como marco jurídico-institucional.....	317
5.3.2.2 Amadurecimento interno do ICMBio e adoção de uma postura dialógica .....	319
5.3.2.3 Consolidação da nova metodologia de planos de manejo.....	320
5.3.2.4 Fortalecimento da confiança e da disposição para o dissenso.....	321
5.3.2.5 Influência de cooperações e intercâmbios externos.....	321
5.4 ENTRE REGISTROS FORMAIS E PERCEPÇÕES: EVIDÊNCIAS DA CONSOLIDAÇÃO DA CORREGULAÇÃO .....	322
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>327</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>338</b>
<b>Artigos.....</b>	<b>338</b>
<b>Livros .....</b>	<b>341</b>
<b>Capítulos de Livros.....</b>	<b>343</b>
<b>Teses e Dissertações .....</b>	<b>344</b>
<b>Normas e Instrumentos de Soft Law.....</b>	<b>345</b>
<b>Documentos Jurídicos Oficiais .....</b>	<b>348</b>
<b>Documentos Técnicos Oficiais.....</b>	<b>348</b>
<b>Sites .....</b>	<b>349</b>
<b>Julgados .....</b>	<b>353</b>

## INTRODUÇÃO

O direito ambiental enfrenta limitações em sua capacidade de responder aos desafios contemporâneos<sup>1</sup> e necessita integrar as vozes e saberes dos povos tradicionais na regulação<sup>2</sup> de áreas protegidas. Compreender como esses povos têm participado da produção de normas jurídicas relacionadas a áreas protegidas federais no Brasil, e em que nível essa participação ocorre, constitui o problema central desta pesquisa. O processo tradicional de produção de normas jurídicas, historicamente protagonizado pelo Estado, tem se mostrado insuficiente. Observa-se uma participação crescente de outros atores<sup>3</sup> na elaboração de normas, desafiando o paradigma jurídico que considera as fontes jurídicas exclusivamente estatais<sup>4</sup>. O Brasil, na linha de outros países da América Latina, possui uma legislação ambiental robusta e progressista. No entanto, segue com o desafio de oferecer respostas para questões que demandam rupturas epistemológicas<sup>5</sup> na relação entre natureza e seres humanos<sup>6</sup>, notadamente na relação entre áreas protegidas e povos

---

<sup>1</sup> Entre os motivos que conduzem a essa afirmação, pode-se citar: (i) *complexidade dos problemas*: muitas questões ambientais são complexas, exigindo soluções integradas que vão além do alcance tradicional do direito ambiental; (ii) *pressões econômicas e políticas*: interesses econômicos e políticos muitas vezes sobrepõem-se a considerações ambientais, dificultando a implementação efetiva do direito ambiental; (iii) *velocidade das mudanças ambientais*: as mudanças ambientais estão ocorrendo em um ritmo acelerado e o direito ambiental muitas vezes não consegue acompanhar essa rapidez, levando a lacunas na regulamentação e na capacidade de resposta; e (iv) *necessidade de mudança de paradigma*: para lidar com os desafios ambientais atuais, muitas vezes é necessária uma mudança de paradigma em relação ao modelo de desenvolvimento, o que vai além do escopo tradicional do direito ambiental. Motivos esboçados pela pesquisadora a partir de: SANDS, Philippe et al. *Principles of international environmental law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018; REVESZ, Richard et al. *Environmental law and policy*. 4. ed. New York: Foundation Press, 2019.

<sup>2</sup> Para os fins desta pesquisa, emprega-se o termo *regulação* em sentido amplo, como sinônimo de *produção de normas jurídicas*, que abrange o processo de discussão e elaboração das normas que estruturam a gestão de áreas protegidas no Brasil. A opção por empregar aqui o termo *regulação* deve-se ao fato de que a pesquisa evolui justamente para a análise da *corregulação*, conceito que será desenvolvido adiante como categoria central de investigação. Esse uso distingue-se da concepção restrita de *regulação* consolidada no direito administrativo brasileiro, associada à competência normativa das agências reguladoras.

<sup>3</sup> Os processos de globalização alteram profundamente o papel tradicional dos atores não estatais na cena mundial. Conferir: LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 721-735, 2012.

<sup>4</sup> LIMA, Gabriela Garcia Batista. Conceitos de relações internacionais e teoria do direito diante dos efeitos pluralistas da globalização: governança global, regimes jurídicos, direito reflexivo, pluralismo jurídico, corregulação e autorregulação. *Revista de Direito Internacional*, v. 11, n. 1, p. 215-228, 2014.

<sup>5</sup> Entende-se aqui por *rupturas epistemológicas* mudanças significativas nos fundamentos do conhecimento, que implicam a adoção de novos paradigmas ou abordagens que alteram radicalmente a forma como uma área de conhecimento é compreendida. No contexto da relação entre natureza e seres humanos, as rupturas epistemológicas podem se referir a mudanças na forma como entendemos essa relação, levando a novas formas de interação que rompem com paradigmas anteriores.

<sup>6</sup> É preciso repensar as relações entre sociedade e natureza, levando em conta os conhecimentos tradicionais e a diversidade epistemológica, destacando-se a importância de uma epistemologia do sul, que valorize saberes locais e alternativos para enfrentar os desafios ambientais e sociais contemporâneos. Nesse sentido, conferir: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*.

tradicionais, cuja atuação tem sido fundamental para fazer emergir novas normatividades<sup>7</sup>.

Para uma melhor contextualização, apresenta-se inicialmente os conceitos de *área protegida*, *povos tradicionais* e *territórios tradicionais*, seguidos de dados gerais sobre esses povos e territórios e sobre as áreas protegidas no Brasil e sua conexão com a conservação da biodiversidade. Em seguida, expõe-se os compromissos internacionais assumidos pelo país que associam a conservação baseada em área ao reconhecimento de povos e territórios tradicionais, bem como a integração entre áreas protegidas e povos tradicionais na legislação ambiental brasileira e suas limitações. Na sequência, aborda-se o surgimento de novos atores como agentes de criação de normas e a respectiva relação com os conceitos de *internormatividade*, *corregulação* e *gradiente de juridicidade*, além da apresentação do conceito de *participação social*, sua base jurídica e seus níveis, e do caráter de internormatividade da *participação social em maior nível*. Posteriormente, examina-se a crescente participação dos povos tradicionais na regulação de áreas protegidas no Brasil, para então detalhar o problema e os objetivos da pesquisa, a delimitação do universo investigado e as pesquisas já desenvolvidas sobre o tema. Por fim, destaca-se a originalidade e a interdisciplinaridade da pesquisa, acompanhadas de uma breve contextualização da trajetória da pesquisadora em relação ao tema e da estrutura geral da tese.

## OS CONCEITOS DE ÁREA PROTEGIDA, POVOS TRADICIONAIS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), celebrada em 1992 e ratificada pelo Brasil em 1994, estabelece que *área protegida* é uma área definida geograficamente e destinada, regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação<sup>8</sup>. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) traz uma definição mais detalhada e agrega um elemento cultural ao conceito, afirmando ser um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido por meios

<sup>9</sup>. ed. Coimbra: Almedina, 2013. Conferir também: SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

<sup>7</sup> NICÁCIO, Camila. Mediação de conflitos e emergência normativa. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, p. 141-171, jul./dez. 2018.

<sup>8</sup> CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention*. Disponível em: [bit.ly/3JgTIIj](http://bit.ly/3JgTIIj). Acesso em: 8 abr. 2024.

jurídicos ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados<sup>9</sup>. Trata-se de um conceito amplo, mas que por razões acadêmicas deve ser entendido aqui em uma acepção restrita, visando guardar conformidade com o conceito jurídico de *unidade de conservação* estabelecido pela legislação ambiental brasileira<sup>10</sup>.

Já a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)<sup>11</sup> conceitua *povos e comunidades tradicionais* no Brasil<sup>12</sup> como sendo grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais, possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica e utilizam conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Como

---

<sup>9</sup> DUDLEY, Nigel. (Ed.) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008.

<sup>10</sup> Esta tese opta por utilizar o termo *área protegida* ao invés de *unidade de conservação*, seguindo a nomenclatura consagrada no direito internacional ambiental. Embora *área protegida* tenha um escopo mais amplo, abrangendo categorias como terras indígenas e territórios quilombolas, conforme inclusive o Brasil reconhece internamente no Decreto n. 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), o emprego do termo no contexto desta pesquisa se dará de forma restrita. Assim, sempre que se mencionar *área protegida*, estar-se-á referindo especificamente às características e definições de *unidade de conservação*, conforme estabelecido na Lei n. 9.985/2000 (art. 2º, I): “*espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção*”. Esta escolha terminológica visa manter a precisão e a clareza na abordagem do tema no cenário nacional, alinhando a análise ao contexto internacional sem perder o foco nas especificidades da legislação brasileira.

<sup>11</sup> BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ayrF30](http://bit.ly/4ayrF30). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>12</sup> Na década de 1970, setores conservacionistas internacionais passaram a valorizar determinadas populações locais (*indigenous peoples*) em razão do seu modo de vida pouco impactante para a natureza e de seus conhecimentos. A partir dos anos 1980, essa postura começou a ser incorporada no Brasil sob o termo *populações tradicionais*, no sentido de preservar seus modos de vida considerados harmônicos com a natureza. A partir da década de 1990, o termo também passou a ser utilizado por movimentos sociais rurais, ao adotarem uma vertente ecológica na luta pela garantia de suas terras e pelo acesso aos recursos naturais. Na mesma época, populações residentes em áreas protegidas onde sua presença é proibida também se organizaram para resistir a imposições legais restritivas, utilizando o termo para dar um maior peso às negociações. VIANNA, Lucila Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume Editora, FAPESP, 2008.

sevê, a legislação brasileira optou pela utilização de dois termos: *povos* e *comunidades* tradicionais<sup>13</sup>, o que denota a existência de possíveis diferenças entre ambos<sup>14</sup>.

Na verdade, há uma dificuldade de consenso na antropologia e no direito em torno das expressões *povos*, *comunidades*, *populações* e *sociedades* tradicionais. Para os fins desta pesquisa, adota-se apenas o termo *povos tradicionais*, que deve ser entendido aqui em sua acepção ampla, abrangendo tanto povos quanto comunidades tradicionais<sup>15</sup>. No plano internacional, essa categoria se aproxima da expressão *povos indígenas e comunidades locais* (*indigenous peoples and local communities* - IPLC), utilizada na Convenção sobre Diversidade Biológica e em outros compromissos globais de conservação.

O Decreto que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais reconhece formalmente 28 (vinte e oito) segmentos de povos tradicionais: povos indígenas; comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas;

---

<sup>13</sup> No momento da construção do conceito jurídico no Brasil – conjuntamente pela sociedade civil representativa desses segmentos sociais socioculturalmente diferenciados, governo federal e comunidade acadêmica – houve a preocupação de não restringi-lo a ponto de excluir segmentos que não estavam organizados o suficiente para reivindicar participação e inclusão e também de não deixá-lo tão amplo a ponto de permitir a inclusão de todos os setores economicamente marginalizados, mas não identitariamente distintos. Optou-se inicialmente pelo termo *comunidades*, mas posteriormente deliberou-se por utilizar ambos os termos: *povos* e *comunidades*. Sobre esse histórico, conferir: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Povos livres, territórios em luta: relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018.

<sup>14</sup> Argumenta-se que a distinção entre *povos tradicionais* e *comunidades tradicionais* é sutil, porém significativa em termos culturais, sociais e legais. Culturalmente, os povos tradicionais possuem culturas intrinsecamente ligadas a territórios específicos, manifestadas por meio de línguas, rituais e conhecimentos tradicionais únicos, ao passo que as comunidades tradicionais podem compartilhar práticas similares, mas com menor foco na autonomia territorial. Socialmente, os povos tradicionais apresentam uma estrutura social e de governança territorial que sustenta a preservação de suas tradições, diferentemente das comunidades tradicionais, que podem ser mais adaptativas às dinâmicas modernas. Juridicamente, os povos tradicionais têm direitos territoriais coletivos claramente estabelecidos e protegidos por leis nacionais e tratados, enquanto as comunidades tradicionais, embora possam ter direito à manutenção de suas práticas culturais, frequentemente carecem de garantias jurídicas similares para a posse de terras. Distinções extraídas a partir de: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas*. 2. ed. São Paulo: Cosac & Naify, 2014. Conferir também: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004.

<sup>15</sup> A presente tese opta por utilizar apenas o termo *povos*, por ser o termo utilizado pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), primeiro instrumento jurídico de direito internacional a proteger os direitos fundamentais dos povos tradicionais, em vigor no Brasil desde julho de 2003. A referida norma não utiliza o termo *povos tradicionais*, mas fornece definições para *povos indígenas e tribais*, cujas características se sobrepõem ao que a legislação brasileira estabeleceu como *povos tradicionais*. Essa também é a opção feita por: LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 2002/2003*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 251-290, 2004. Conferir também: BRAGA, Pedro Gross Saturnino. *A apropriação da categoria “povos tradicionais” para a autoafirmação de uma identidade coletiva*. Dissertação - Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre-vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros e caboclos<sup>16</sup> <sup>17</sup>.

A PNPCT também traz o conceito jurídico de *territórios tradicionais*, definindo-os como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, e observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, o que dispõe a Constituição Federal de 1988, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e demais regulamentações<sup>18</sup> <sup>19</sup>. Trata-se de uma visão multifacetada do conceito

---

<sup>16</sup> Embora essa classificação em segmentos seja abrangente, defende-se aqui a posição de não a considerar exaustiva, tendo em vista a diversidade de culturas, modos de vida e contextos regionais no Brasil, potencialmente capazes de ensejar o reconhecimento formal futuro de novos segmentos. Ao nomear e limitar segmentos, há um risco significativo: séculos ou décadas de invisibilidade podem fazer com que muitos segmentos ainda não estejam organizados o suficiente para reivindicar participação e inclusão. Dessa forma, a nomeação pode levar ao esquecimento ou apagamento de identidades coletivas ainda não reveladas. Conferir: BRASIL. Decreto n. 8.750, de 9 de maio de 2016. *Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/3UT0UQp](https://bit.ly/3UT0UQp). Acesso em: 24 maio 2024. Conferir também: CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Povos livres, territórios em luta: relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018.

<sup>17</sup> De fato, é difícil responder de maneira universal à questão de saber *quem* são os povos tradicionais. A intenção explícita de muitos instrumentos jurídicos de não precisar quem são os povos tradicionais não reflete uma ausência de critérios, mas sim a complexidade do tema e a resistência dos povos tradicionais em aceitar definições externas que limitem a sua identidade. Por essa razão, por exemplo, a já citada Convenção n. 169 da OIT optou por propor critérios para *descrever* os povos que pretende proteger, sem especificar quem são. Nesse sentido, o termo *povos tradicionais* reúne sob uma mesma categoria jurídica um conjunto de sujeitos que são objeto de designações específicas e heterogêneas, incluindo as categorias políticas nacionais e os etnônimos que cada um dos povos se atribui. Nesse sentido: BELLIER, Irène. *Introduction: La reconnaissance internationale des peuples autochtones*. In: BELLIER, Irène (Dir.). *Peuples autochtones dans le monde: les enjeux de la reconnaissance*. Collection Horizons Autochtones. Paris: L'Harmattan, 2013. Conferir também: BELLIER, Irène. *De l'Amazonie aux Nations Unies: une anthropologie politique des peuples autochtones. Un entretien avec Irène Bellier (CNRS), par Bastien Sepúlveda (Inalco)*. 2024. Disponível em: [bit.ly/3Y2T6hz](https://bit.ly/3Y2T6hz). Acesso em: 30 set. 2024. Conferir, por fim: GESLIN, Albane. *La protection internationale des peuples autochtones: de la reconnaissance d'une identité transnationale autochtone à l'interculturalité normative*. *Annuaire français de droit international*, v. 56, p. 657-687, 2010.

<sup>18</sup> BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ayrF30](https://bit.ly/4ayrF30). Acesso em: 10 abr. 2024.

<sup>19</sup> Embora a Constituição Federal de 1988 reconheça expressamente apenas os direitos às terras indígenas e quilombolas, os demais povos tradicionais têm o direito ao seu território garantido tanto pela Convenção n. 169 da OIT quanto pela PNPCT. Além disso, a Constituição confere proteção às manifestações das culturas populares indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, § 1º), bem como protege o patrimônio cultural brasileiro portador da referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem suas formas de expressão e modos de criar, fazer e viver (art. 216, I e II). A proteção das manifestações culturais e modos de viver desses grupos só poderá ser assegurada se forem garantidas as

de território, compreendido não somente como uma área geográfica, mas como um espaço vital para a reprodução cultural, social e material dos grupos que o habitam<sup>20</sup> <sup>21</sup>.

## DADOS GERAIS DE POVOS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS E DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL E SUA CONEXÃO COM A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Em se tratando de povos e terras indígenas, os dados oficiais apontam que há aproximadamente *1,7 milhão de indígenas* no Brasil e *573 terras indígenas oficialmente delimitadas*<sup>22</sup>. Adicionadas as terras indígenas ainda em estágio de estudo e de delimitação, este total chega a 751 terras indígenas. Cerca de 36,73% da população indígena reside em terras indígenas oficialmente delimitadas, o que significa que 63,27% dos indígenas vivem fora de terras indígenas<sup>23</sup>.

---

terras e territórios tradicionais onde essas práticas ocorrem. LIMA, Nathalia Fernandes; SILVA, Solange Teles da. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a proteção dos direitos socioambientais. In: LEUZINGER, Marcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de. *Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Brasília: UniCEUB, 2020.

<sup>20</sup> Nesse sentido: LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 2002/2003*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 251-290, 2004.

<sup>21</sup> Especificamente em relação aos territórios de povos indígenas no âmbito do direito internacional, merece destaque a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDIP)*, que garante o direito dos povos indígenas aos territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente e lhes assegura o direito de manter e fortalecer sua relação espiritual com os territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente possuam ou ocupem e utilizem. Conferir: UNITED NATIONS. *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDIP)*. Disponível em: [bit.ly/4bS96XD](https://bit.ly/4bS96XD). Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>22</sup> O conjunto das terras indígenas oficialmente delimitadas foi formado por aquelas que estavam na situação fundiária de declarada, homologada, regularizada e encaminhada como reserva indígena até a data de 31 de julho de 2022, data de referência da pesquisa do Censo IBGE 2022. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Indígenas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/4aC5GbM](https://bit.ly/4aC5GbM). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>23</sup> Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022 e divulgado em agosto de 2023, o número de indígenas no Brasil é de 1.693.535 pessoas (0,83% da população total do país). Em 2010, o IBGE contou 896.917 mil indígenas, (0,47% da população total do país), o que significa que esse contingente teve uma ampliação de 88,82% desde o Censo Demográfico anterior. Esse aumento expressivo pode ser explicado também por mudanças metodológicas na realização do Censo. A maior parte dos indígenas do país (51,25% ou 867,9 mil indígenas) vive na Amazônia Legal, região formada pelos estados do Norte, Mato Grosso e parte do Maranhão. O Norte concentra 44,48% da população indígena do país (753,3 mil pessoas) e 31,22% está no Nordeste (528,8 mil pessoas). Os dois estados com maior número de pessoas indígenas são Amazonas (490,9 mil) e Bahia (229,1 mil), que concentram 42,51% do total dessa população no país. Manaus/AM é o município brasileiro com maior número de indígenas (71,7 mil). A Terra Indígena Yanomami (Amazonas/Roraima) é a que possui o maior número de indígenas (27.152), seguida pela Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Roraima), com 26.176 habitantes indígenas. Conferir: FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). *Dados do Censo 2022 revelam que o Brasil tem 1,7 milhão de indígenas*. Disponível em: [bit.ly/3VXNcOo](https://bit.ly/3VXNcOo). Acesso em: 14 abr. 2024. Conferir também: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Indígenas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/4aC5GbM](https://bit.ly/4aC5GbM). Acesso em: 14 abr. 2024.

Em relação a povos e territórios quilombolas, os dados revelam que há *1,3 milhão de quilombolas* no Brasil e *494 territórios quilombolas oficialmente delimitados*<sup>24</sup>, mas o processo de titulação ainda está em curso para 347 desses territórios (70,24%), havendo apenas 147 territórios titulados (29,76%). Apenas 12,59% da população quilombola reside em territórios oficialmente delimitados, o que implica afirmar que 87,41% dos quilombolas vivem fora de áreas formalmente delimitadas e reconhecidas<sup>25</sup>.

No que diz respeito a outros povos tradicionais e seus territórios, não há dados oficiais consolidados no Brasil<sup>26</sup>. A ausência de critérios uniformes para o seu reconhecimento formal, apesar do reconhecimento de sua existência e relevância, compromete a realização de estimativas quantitativas seguras. Este desafio é ampliado

<sup>24</sup> O conjunto dos territórios quilombolas oficialmente delimitados foi formado por aqueles que apresentavam alguma delimitação formal no acervo fundiário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou dos órgãos com competências fundiárias nos estados e municípios na data de 31 de julho de 2022, data de referência da pesquisa do Censo IBGE 2022. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Quilombolas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/3vYDgta](https://bit.ly/3vYDgta). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>25</sup> O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2022 e divulgado em julho de 2023, revela que há 1.327.802 quilombolas em todo o país (0,65% da população total do país). A maior parte dessa população (905 mil pessoas - 68,2%) vive no Nordeste brasileiro, seguido das regiões Sudeste (182,3 mil pessoas) e Norte (166 mil pessoas), que juntas somam 26,24% da população quilombola. A Bahia é o estado com maior quantitativo de população quilombola (397 mil pessoas - 29,9%), seguido do Maranhão (269 mil pessoas - 20,26%). Senhor do Bonfim/BA é o município com a maior quantidade de quilombolas (15.999 pessoas), seguido de Salvador/BA (15.897 pessoas) e Alcântara/MA (15.616 pessoas). Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Censo do IBGE revela que há 1,3 milhão de quilombolas em 1,7 mil municípios de todo o país*. Disponível em: [bit.ly/4aFxFRy](https://bit.ly/4aFxFRy). Acesso em: 14 abr. 2024. Conferir também: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Quilombolas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/3vYDgta](https://bit.ly/3vYDgta). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>26</sup> No entanto, merece destaque a iniciativa de consolidação de dados sobre povos e territórios tradicionais do Ministério Público Federal (MPF) em parceria com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e a Agência de Cooperação Alemã no Brasil (GIZ Brasil), denominada *Plataforma de Territórios Tradicionais*. A plataforma reúne e disponibiliza informações de diversas fontes sobre as áreas habitadas por povos tradicionais de todo o Brasil, tendo catalogado até março/2025 o total de 350 povos e territórios tradicionais, assim divididos conforme os segmentos elencados no já mencionado Decreto n. 8.750/2016: 48 povos indígenas; 89 comunidades quilombolas; 44 povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; 15 povos ciganos; 24 pescadores artesanais; 30 extrativistas; 7 extrativistas costeiros e marinhos; 60 caiçaras; 5 faxinalenses; 0 benzedeiros; 1 ilhéu; 0 raizeiros; 8 geraizeiros; 2 caatingueiros; 2 vazanteiros; 1 veredeiro; 2 apanhadores de flores sempre-vivas; 0 pantaneiros; 1 morroquiano; 1 povo pomerano; 4 catadores de mangaba; 2 quebradeiras de coco babaçu; 2 retireiros do Araguaia; 5 comunidades de fundos e fechos de pasto; 20 ribeirinhos; 0 cipozeiros; 5 andirobeiros; e 0 caboclos. Em julho de 2024, o MPF e a GIZ Brasil firmaram um acordo de cooperação técnica com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão ambiental gestor das áreas protegidas federais, a fim de possibilitar a utilização da *Plataforma de Territórios Tradicionais* na gestão de áreas protegidas em todo o país. A ideia é que o ICMBio passe a usar os dados da plataforma como subsídio para a definição de políticas públicas em prol dos povos tradicionais em áreas protegidas. Conferir: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Plataforma de Territórios Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/3R0NqRw](https://bit.ly/3R0NqRw). Acesso em: 9 ago. 2024. Conferir também: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Plataforma de Territórios Tradicionais será usada pelo ICMBio na gestão de unidades de conservação*. Disponível em: [bit.ly/4dpErBY](https://bit.ly/4dpErBY). Acesso em: 30 jul. 2024.

pela natureza difusa e dinâmica dessas comunidades, o que dificulta a sua identificação e contagem em levantamentos e censos oficiais<sup>27</sup> ou em pesquisas acadêmicas mais abrangentes. Essa lacuna de dados impede uma compreensão completa da diversidade de povos tradicionais no país, que reconhecidamente desempenham um papel crucial na conservação da biodiversidade<sup>28</sup>.

A biodiversidade não é um conceito puramente biológico, associado à diversidade genética de indivíduos, espécies e ecossistemas. É também o resultado de práticas, muitas vezes milenares, de povos tradicionais que aumentam a diversidade local. Por isso, a escolha de locais de alta biodiversidade para o estabelecimento de áreas protegidas não pode se basear simplesmente em critérios biológicos, mas também socioculturais<sup>29</sup>. Por essa razão, a Convenção sobre a Diversidade Biológica associa expressamente o conhecimento tradicional à diversidade biológica e reconhece a importância de respeitar, preservar e manter os conhecimentos, inovações e práticas dos povos indígenas e comunidades locais que incorporam estilos de vida tradicionais relevantes para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade (artigo 8º, alínea j)<sup>30</sup>.

Um dos instrumentos considerados mais eficazes para a conservação da biodiversidade é a criação e implementação de áreas protegidas<sup>31</sup>, o que as coloca no centro dos esforços para conservar a natureza e os serviços ecossistêmicos. Seu papel em ajudar a mitigar as mudanças climáticas também é cada vez mais reconhecido, estimando-

---

<sup>27</sup> Os povos indígenas começaram a ser sistematicamente incluídos nos censos demográficos brasileiros a partir de 1991, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adotou o quesito *cor ou raça* com a opção *indígena* nos questionários. Já os povos quilombolas foram recenseados pela primeira vez somente em 2022, o que representa um marco importante no seu reconhecimento oficial. Por outro lado, outras comunidades tradicionais nunca foram especificamente recenseadas em censos nacionais. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Grupos culturalmente diferenciados*. Disponível em: [bit.ly/3xxX7Q1](https://bit.ly/3xxX7Q1). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>28</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; ADAMS, Cristina (Orgs.). *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC, 2022. Conferir também: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et al. (Orgs.). *Biodiversidade, espaços protegidos e povos tradicionais*. Curitiba: CEPEDIS, 2022.

<sup>29</sup> DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). *Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil*. São Paulo: MMA/COBIO/NUPAUB/USP, 2000. Conferir também: LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Natureza e cultura: paradigmas da ciência e do direito ambiental*. Curitiba: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2009.

<sup>30</sup> Esse reconhecimento está consagrado no preâmbulo da Convenção e em suas disposições, em especial no artigo 8º, alínea j. Conferir: CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention*. Disponível em: [bit.ly/3JgTIIj](https://bit.ly/3JgTIIj). Acesso em: 31 maio 2024.

<sup>31</sup> BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

se que a rede global de áreas protegidas armazene pelo menos 15% do carbono terrestre<sup>32</sup>. Segundo dados oficiais do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), atualmente existem 3.185 áreas protegidas no Brasil: 1.091 federais, 1.316 estaduais e 778 municipais. Essas áreas protegem 19,17% do território terrestre e 26,51% do território marinho brasileiros<sup>33 34</sup>.

As áreas protegidas com presença de povos tradicionais<sup>35</sup> protegem um terço (30,5%) das florestas no Brasil, segundo estudo conduzido e publicado em 2022 pelo Instituto Socioambiental (ISA)<sup>36</sup>. O citado estudo demonstra que o modo de ocupação tradicional funciona como uma verdadeira barreira contra o desmatamento e favorece a regeneração florestal. Evidencia que as áreas protegidas onde a ocupação tradicional é permitida apresentam os maiores índices de preservação da vegetação nativa em comparação com outras categorias de áreas protegidas estudadas, bem como os maiores índices de regeneração, confirmando o papel dos povos tradicionais na proteção ambiental. Essa conclusão é corroborada por um estudo publicado em 2023 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organization* - FAO), que destaca que as florestas localizadas em áreas com presença de povos tradicionais possuem, em geral, taxas de desmatamento menores do que em outras florestas no Brasil<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Effective protected areas*. Disponível em: [bit.ly/43Y7CZn](https://bit.ly/43Y7CZn). Acesso em: 14 abr. 2024.

<sup>33</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 9 ago. 2025.

<sup>34</sup> Em junho de 2025, foram criadas 10 novas áreas protegidas federais. Por terem sido instituídas após o período de coleta e análise dos dados desta pesquisa, essas áreas não foram incluídas no universo considerado. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Na Semana Mundial do Meio Ambiente, Brasil cria três unidades de conservação da natureza*. Disponível em: [bit.ly/45H7XCC](https://bit.ly/45H7XCC). Acesso em: 4 jun. 2025; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Governo Federal cria mais sete unidades de conservação*. Disponível em: [bit.ly/43IxZUX](https://bit.ly/43IxZUX). Acesso em: 13 jun. 2025.

<sup>35</sup> A criação de áreas protegidas em territórios tradicionalmente ocupados implica no estabelecimento de novas territorialidades sobre as territorialidades existentes, provocando transformações na malha territorial, nos sistemas de gestão e modos de apropriação de recursos, entre outros aspectos. ALVITE, Carolina Mattosinho de Carvalho; FERREIRA, Iara Vasco. Território de luta de pescadores artesanais tradicionais no Parque Nacional da Lagoa do Peixe. *Mares: Revista de Geografia e Etnociências*, v. 4, n. 1, p. 7-18, 2022.

<sup>36</sup> OVIEDO, Antônio; DOBLAS, Juan. *As florestas precisam das pessoas*. Instituto Socioambiental, 2022. Disponível em: [bit.ly/4aDrMuc](https://bit.ly/4aDrMuc). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>37</sup> FAO; FILAC. *Os povos indígenas e tribais e governança florestal. Uma oportunidade para a ação climática na América Latina e no Caribe*. Santiago do Chile: FAO, 2023.

## OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS ASSUMIDOS PELO PAÍS QUE ASSOCIAM CONSERVAÇÃO BASEADA EM ÁREA E RECONHECIMENTO DE POVOS E TERRITÓRIOS TRADICIONAIS

Essa conexão direta entre áreas protegidas, povos tradicionais e conservação da biodiversidade vem recebendo cada vez mais ênfase e repercussão na agenda global. Em dezembro de 2022, durante a 15<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP15), estabeleceu-se o novo Quadro Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal (KMGBF), que reconhece os importantes papéis e contribuições dos povos indígenas e comunidades locais como guardiões da biodiversidade e parceiros na sua conservação, restauração e uso sustentável, o que se reflete em muitas das metas estabelecidas na ocasião<sup>38</sup>.

Dentre elas, destaca-se a chamada Meta 30x30, que corresponde à Meta 3 e estabelece o compromisso das partes em garantir que, até 2030, pelo menos 30% dos ambientes terrestres, aquáticos continentais, marinhos e costeiros, especialmente as áreas de particular importância para a biodiversidade e funções e serviços ecossistêmicos, sejam efetivamente conservados por sistemas de *áreas protegidas*. Indo além, a meta pontua ainda a *necessidade de respeito aos direitos dos povos tradicionais e de reconhecimento de seus territórios* no cumprimento desse objetivo<sup>39</sup>.

Essa nova meta evolui a partir de metas anteriores, como a Meta 11 de Aichi, estabelecida na 10<sup>a</sup> Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP10) em 2010, que visava à proteção de pelo menos 17% das áreas terrestres e 10% das áreas marinhas e costeiras até 2020<sup>40</sup>. A Meta 30x30 traz um grande diferencial, pois não somente amplia significativamente a escala de conservação, mas também reforça a necessidade da implementação de um sistema de áreas protegidas mais inclusivo, que efetivamente considere o papel e os direitos dos povos tradicionais<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> A ênfase nos direitos dos povos tradicionais no KMGBF é notável e espera-se que represente uma mudança de paradigma nos esforços internacionais de conservação. Os direitos dos povos tradicionais, seus conhecimentos e contribuições são mencionados em 1 dos 4 objetivos a serem alcançados até 2050 e em 7 das 23 metas para 2030. Nesse sentido: BELLIER, Irène. *Le monde autochtone 2023*. Disponível em: [bit.ly/3Bpk76d](https://bit.ly/3Bpk76d). Acesso em: 30 set. 2024.

<sup>39</sup> CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *COP15: nations adopt four goals, 23 targets for 2030 in landmark UN biodiversity agreement*. Disponível em: [bit.ly/3vLNv4f](https://bit.ly/3vLNv4f). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>40</sup> CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: [bit.ly/4464GKj](https://bit.ly/4464GKj). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>41</sup> A Meta 30x30 só será alcançada se os direitos dos povos tradicionais forem reconhecidos e integrados mediante uma participação plena e efetiva, pois seus territórios se sobrepõem a muitos locais importantes

Na mesma linha, em junho de 2023, após duas décadas e cinco rodadas de negociações, o acordo sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional (Acordo BBNJ) foi formalmente adotado sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Após atingir o número necessário de ratificações em setembro de 2025, o tratado tem a sua entrada em vigor internacional prevista para 17 de janeiro de 2026<sup>42</sup>, estabelecendo, entre os seus princípios e abordagens, o uso de conhecimentos tradicionais relevantes de povos indígenas e comunidades locais para alcançar os seus objetivos<sup>43 44</sup>.

Em maio de 2024, a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) concluiu, após mais de vinte anos de negociações, o Tratado sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimentos Tradicionais Associados. Trata-se do primeiro instrumento jurídico internacional a estabelecer regras específicas para que pedidos de patente envolvendo recursos genéticos ou conhecimentos tradicionais associados indiquem, de forma obrigatória, o país de origem e, quando aplicável, a comunidade ou povo indígena detentor desses saberes. Com isso, o tratado criou um marco jurídico para coibir a apropriação indevida e reconhecer oficialmente a contribuição dos povos tradicionais, aproximando a agenda global de propriedade intelectual das discussões sobre biodiversidade e saberes tradicionais<sup>45</sup>.

---

para a biodiversidade. Nesse sentido: THE NATURE CONSERVANCY. *Melhores práticas para atingir a Meta 30x30: áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseada em área*. 2. ed. 2023.

<sup>42</sup> UNITED NATIONS. *Statement by the Secretary-General – the entry into force of the BBNJ agreement*. Disponível em: [bit.ly/3IToCtM](https://bit.ly/3IToCtM). Acesso em: 5 out. 2025.

<sup>43</sup> O processo de aprovação do Acordo BBNJ no Brasil foi concluído no Congresso Nacional. O texto foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 9 de setembro de 2025 e, em seguida, pelo Senado Federal em 30 de setembro de 2025, na forma do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n. 653/2025. A aprovação, que segue para a promulgação de um Decreto Legislativo, é a etapa que autoriza o Poder Executivo a proceder com a ratificação do tratado no plano internacional. Conferir: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara aprova acordo internacional sobre direito do mar*. Disponível em: [bit.ly/3IQQ6QE](https://bit.ly/3IQQ6QE). Acesso em: 5 out. 2025; BRASIL. SENADO FEDERAL. *Senadores ratificam acordo da ONU sobre atividades em alto-mar*. Disponível em: [bit.ly/4o4xonx](https://bit.ly/4o4xonx). Acesso em: 5 out. 2025.

<sup>44</sup> Art. 5º, alínea i. Conferir: UNITED NATIONS. *Agreement on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction: BBNJ Agreement*. Disponível em: [bit.ly/3zQTupW](https://bit.ly/3zQTupW). Acesso em: 20 jul. 2024. Conferir ainda: INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *The High Seas Biodiversity Treaty: an introduction to the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*. Disponível em: [bit.ly/4ddyzvL](https://bit.ly/4ddyzvL). Acesso em: 20 jul. 2024.

<sup>45</sup> WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Treaty on Intellectual Property, Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge*. Disponível em: [bit.ly/4mcrmRs](https://bit.ly/4mcrmRs). Acesso em: 9 ago. 2025.

Mais recentemente, em novembro de 2024, durante a 6<sup>a</sup> reunião da Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP16), fortaleceu-se ainda mais o papel dos povos indígenas e comunidades locais de protagonistas nos esforços de conservação da biodiversidade na agenda global. Adotou-se um novo Programa de Trabalho sobre o artigo 8 (j) e outras disposições da CDB relacionadas aos povos indígenas e comunidades locais, que estabeleceu tarefas específicas visando garantir que eles contribuam de forma significativa para o alcance dos objetivos da Convenção e para a implementação do KMGBF. Na ocasião, criou-se também um órgão subsidiário permanente para o artigo 8 (j) e outras disposições, com a expectativa de que ele eleve questões relacionadas à sua implementação e *aprimore o engajamento e a participação de povos indígenas e comunidades locais* em todos os processos da Convenção<sup>46</sup>. Ainda, uma decisão importante foi tomada no sentido de reconhecer o *papel das pessoas de ascendência africana e suas comunidades*, compreendidas as coletividades que incorporam estilos de vida tradicionais, na implementação da Convenção e na conservação e uso sustentável da biodiversidade<sup>47 48</sup>.

---

<sup>46</sup> Esse novo órgão subsidiário representa um espaço permanente para povos indígenas e comunidades locais participarem da tomada de decisões sobre biodiversidade. Esse espaço também fortalecerá o diálogo entre os países e os povos indígenas e comunidades locais como forma de definir ações que contribuam para a proteção da natureza. Sobre o órgão, merece destaque a declaração de Camila Paz Romero, porta-voz dos povos tradicionais na Conferência, feita à *United Nation News*: “Este novo órgão subsidiário é uma referência para o resto do mundo, no qual as partes reconhecem a necessidade contínua de nossa *participação plena e efetiva*, conhecimento, inovações, tecnologias e práticas tradicionais para atender aos objetivos da convenção”. UNITED NATIONS. *COP16: landmark biodiversity agreements adopted*. Disponível em: [bit.ly/3AyUT59](https://bit.ly/3AyUT59). Acesso em: 8 nov. 2024.

<sup>47</sup> UNITED NATIONS. *Biodiversity COP 16: important agreement reached towards goal of “Making Peace with Nature”*. Disponível em: [bit.ly/3O0XZSQ](https://bit.ly/3O0XZSQ). Acesso em: 8 nov. 2024. Conferir também: UNITED NATIONS. *COP16: landmark biodiversity agreements adopted*. Disponível em: [bit.ly/3AyUT59](https://bit.ly/3AyUT59). Acesso em: 8 nov. 2024.

<sup>48</sup> Nessa linha, também em novembro/2024, o ICMBio promoveu um seminário com o objetivo de fortalecer a representatividade negra e impulsionar políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas em áreas protegidas federais. A iniciativa reuniu mais de oitenta participantes, incluindo lideranças quilombolas, gestores de áreas protegidas, representantes de órgãos do Poder Executivo, Ministério Público Federal e organizações da sociedade civil. Segundo notícia do próprio órgão ambiental, “o seminário reforçou o compromisso do ICMBio com a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, reconhecendo o papel das comunidades quilombolas como protagonistas na gestão das unidades de conservação e na preservação da cultura, história e biodiversidade brasileiras”. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Instituto Chico Mendes realiza 1º Seminário Institucional do Programa Aquilomba Brasil*. Disponível em: [bit.ly/4gdVZTw](https://bit.ly/4gdVZTw). Acesso em: 17 dez. 2024.

## A INTEGRAÇÃO ENTRE ÁREAS PROTEGIDAS E POVOS TRADICIONAIS NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA E SUAS LIMITAÇÕES

A legislação ambiental brasileira sobre áreas protegidas está alinhada com os compromissos e obrigações internacionais citados, pois explicitamente busca a integração<sup>49</sup> da criação e implementação de áreas protegidas com os direitos e práticas dos povos tradicionais. A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que instituiu um sistema de áreas protegidas no país, estabelece categorias que não apenas permitem, mas demandam a presença de povos tradicionais nessas áreas<sup>50</sup>. Além disso, um dos objetivos da referida lei é proteger os recursos naturais necessários à subsistência dos povos tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-os social e economicamente<sup>51</sup>. Nesse sentido, o SNUC não apenas regulamenta as áreas protegidas, mas também representa um importante marco legal de garantia de direitos dos povos tradicionais que possuem relação com essas áreas<sup>52</sup>.

Outras normas relevantes também contêm dispositivos que refletem essa integração entre áreas protegidas e povos tradicionais, a exemplo do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que possui entre as suas estratégias aprimorar mecanismos e

<sup>49</sup> A *integração* ainda é um conceito impreciso no direito ambiental. Adota-se aqui o posicionamento de que se trata de um princípio geral de direito ambiental, que propõe uma abordagem fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos. SANTOS; Marcus Tullius Leite Fernandes dos. Princípio da integração. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 261-268. Nesse sentido, conferir também: GOSSE, Romain. *Les normativités du principe d'intégration. Contribution à l'étude du droit fluide de l'environnement*. Tese - Doutorado em Direito. Université de Lille, Lille, França, 2021.

<sup>50</sup> Destaca-se aqui as Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), categorias concebidas pela lei especificamente para promover a conservação da biodiversidade e o reconhecimento dos direitos de povos tradicionais sobre as áreas que ocupam, bem como as suas dinâmicas de uso e apropriação dos recursos naturais. A propósito, o próprio ato de criação da área protegida deve indicar o povo tradicional beneficiário. SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

<sup>51</sup> Art. 4º, inciso XIII. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>52</sup> A propósito, o ICMBio, na condição de órgão ambiental federal responsável pela implementação do SNUC, promoveu em dezembro/2024 uma capacitação com Agentes Temporários Ambientais (ATAs) de gestão socioambiental, analistas e técnicos do ICMBio e lideranças de povos tradicionais, com o objetivo de fortalecer o entendimento dos participantes sobre a relevância dos povos tradicionais para o SNUC e a importância de garantir os direitos desses povos. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais são tema de capacitação promovida pelo ICMBio e parceiros em Belém/PA*. Disponível em: [bit.ly/3BPquV](https://bit.ly/3BPquV). Acesso em: 17 dez. 2024.

políticas e promover ajustes na legislação, se necessário, para garantir o respeito e o reconhecimento dos direitos e conhecimentos de povos indígenas, comunidades quilombolas e locais nos processos de estabelecimento e gestão de áreas protegidas<sup>53</sup>.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) também expressa a preocupação do legislador em harmonizar a conservação ambiental com os direitos dos povos tradicionais. Entre os seus objetivos específicos, destaca-se a previsão de solucionar ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de áreas protegidas de proteção integral em territórios tradicionais, bem como de estimular a criação de áreas protegidas de uso sustentável<sup>54</sup>.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) igualmente evidencia um reconhecimento jurídico da importância de harmonizar a conservação da biodiversidade por meio de áreas protegidas com os direitos e tradições culturais de povos indígenas no Brasil. Nessa linha, por exemplo, estabelece entre os seus objetivos a necessidade de elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com áreas protegidas, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas<sup>55</sup>.

Todas essas disposições demonstram o esforço do legislador brasileiro para integrar a conservação da biodiversidade com o respeito e a valorização das formas de vida e conhecimentos tradicionais. No entanto, essa integração enfrenta limitações: as normas gerais citadas estabelecem princípios, diretrizes e regras estruturantes, mas não alcanças, por sua própria natureza, o grau de detalhamento necessário à disciplina das

---

<sup>53</sup> Vale citar ainda outras estratégias do PNAP que evidenciam a integração em comento: (i) priorizar as categorias reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável nas atividades de planejamento para a criação de unidades de conservação onde existam comunidades de pescadores e de populações extrativistas tradicionais; e (ii) estabelecer mecanismos eficazes para documentar conhecimentos e experiências existentes sobre a gestão de áreas protegidas, entre os quais, os conhecimentos tradicionais. Conferir: BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3Q4Inz8](https://bit.ly/3Q4Inz8). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>54</sup> Art. 3º, inciso II. BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ayrF30](https://bit.ly/4ayrF30). Acesso em: 15 set. 2025.

<sup>55</sup> Convém mencionar também os seguintes objetivos da PNGATI que evidenciam a integração em comento: (i) realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente; e (ii) promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas. Conferir: BRASIL. Decreto n. 7.747, de 5 de junho de 2012. *Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/49DXpTh](https://bit.ly/49DXpTh). Acesso em: 16 abr. 2024.

especificidades de cada área protegida, tais como o uso dos recursos naturais, a organização do território e a compatibilização entre práticas tradicionais e restrições ambientais. Nessas situações, a regulamentação infralegal, que deveria assumir a tarefa de disciplinar de modo mais minucioso essas questões, tem se mostrado insuficiente quando elaborada unilateralmente pelo Estado. O próprio Estado tem reconhecido que a produção normativa nesse nível demanda a participação daqueles que vivem nas áreas protegidas, diante da constatação de que a produção exclusivamente estatal tende a gerar conflitos recorrentes<sup>56</sup>.

Esse cenário evidencia que o direito ambiental oficial – aqui entendido como aquele produzido exclusivamente pelo Estado – não tem conseguido regular de forma suficiente a relação entre áreas protegidas e povos tradicionais, e que por isso a legitimidade do Estado como único ator-regulador tem sido cada vez mais questionada<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup>A título de exemplo, o *plano de manejo* – principal instrumento jurídico de gestão de áreas protegidas, que define o zoneamento e as normas de uso de seus recursos e que será amplamente examinado neste trabalho –, quando elaborado de forma unilateral pelo Estado, tem gerado conflitos em diferentes contextos. No plano internacional, a aprovação do plano de manejo da Reserva Marinha das Ilhas Galápagos, no Equador, sem negociação prévia com os pescadores locais, principais usuários dos recursos, resultou em protestos, aumento da pesca ilegal e necessidade de revisão do instrumento. No âmbito interno, o plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha, área protegida federal, também recebeu duras críticas por ausência de participação dos ilhéus desde a sua publicação inicial. O documento já foi objeto de revisões anteriores, igualmente criticadas, e passa atualmente por mais um processo de revisão. Em Minas Gerais, povos tradicionais, especialmente indígenas e quilombolas, solicitaram a anulação dos planos de manejo dos Parques Estaduais Veredas do Peruaçu, Lagoa do Cajueiro, Mata Seca e Verde Grande, bem como da Reserva Biológica Serra Azul, alegando ausência de participação efetiva, falta de compartilhamento de informações, desconsideração das críticas apresentadas e violação do direito à consulta prévia, livre e informada. Conferir, nessa ordem: VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. *Política & Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005; FIORAVANSO, Aline Guzenksi. *Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas: o contexto da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil*. Dissertação de mestrado – Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2017, p. 130; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Oficina para revisão do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha começa nesta segunda em Recife*. Disponível em: [bit.ly/45tqr8c](http://bit.ly/45tqr8c). Acesso em: 9 ago. 2025; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Povos tradicionais querem anulação de planos de manejo*. Disponível em: [bit.ly/45nZ1QP](http://bit.ly/45nZ1QP). Acesso em: 9 ago. 2025.

<sup>57</sup> No contexto contemporâneo, o papel central do direito está em declínio ante a existência de uma *concorrência de normatividades*, onde diferentes sistemas normativos competem entre si e desestabilizam o papel tradicional do direito como regulador central. OST, François. De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? *Les Cahiers de Droit*, v. 59, n. 1, p. 7-33, 2018.

## O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES COMO AGENTES DE CRIAÇÃO DE NORMAS E RESPECTIVA RELAÇÃO COM OS CONCEITOS DE INTERNORMATIVIDADE, CORREGULAÇÃO E GRADIENTE DE JURIDICIDADE

Essas limitações do direito ambiental produzido pelo Estado abrem caminho para reconhecer e incorporar outros atores e normatividades no processo normativo, ou seja, para instaurar uma dinâmica de *internormatividade*<sup>58</sup>. A abertura à internormatividade possibilita o surgimento de uma noção nova e mais ampla de direito. Novos atores emergem como agentes de criação de normas, dando origem a novas fontes de direito, procedimentos de direito e direitos propriamente ditos, ampliando os parâmetros tradicionais de juridicidade (alargamento de juridicidade). Esses novos atores são habilitados não só a negociar e interpretar direitos existentes, mas também a criar direitos<sup>59</sup>.

A internormatividade inaugura uma lógica de policentricidade, ao trazer para o diálogo normas de diferentes naturezas e atores de diferentes ordens normativas<sup>60</sup>. A decisão deixa de caber a um único ator (Estado) e de centrar-se exclusivamente no direito estatal e passa a resultar de uma interação entre vários atores e normatividades<sup>61</sup>. Há um

---

<sup>58</sup> Forjado nos anos 1970 por Jean Carbonnier, sociólogo do direito, o conceito de *internormatividade* descreve a interação dinâmica entre múltiplas ordens normativas, incluindo sistemas jurídicos estatais e não estatais, formais e informais, que coexistem em uma mesma sociedade. CARBONNIER, Jean. *Les phénomènes d'inter-normativité*. *European Yearbook in Law and Sociology*, v. 1, p. 42-52, 1977.

<sup>59</sup> NICÁCIO, Camila. Mediação de conflitos e emergência normativa. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, p. 141-171, jul./dez. 2018.

<sup>60</sup> Pode-se afirmar que a *internormatividade* é um autêntico sistema de interações entre normas e atores. POMADE, Adélie. *Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement*. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, v. 68, n. 1, p. 85-106, 2012. Há também posições no sentido de que a internormatividade não é apenas uma interação, mas sobretudo uma interpenetração dos sistemas normativos. Conferir: CHEVALLIER, Jacques. *L'internormativité*. In: HACHEZ, Isabelle et al. (Dir.). *Les sources du droit revisitées: théorie des sources du droit*. v. 4. Bruxelles: Anthemis, 2013.

<sup>61</sup> O conceito de *bricolagem*, desenvolvido por Mireille Delmas-Marty, aproxima-se da ideia de *internormatividade* aqui explorada, ao referir-se à combinação de diferentes fontes normativas para criar arranjos jurídicos adaptáveis a contextos complexos. Ambos tratam da interação de múltiplas normatividades, permitindo que diversas esferas dialoguem e contribuam para a formação de novas normatividades. Em ambos os casos, há um reconhecimento de que o direito não é um sistema fechado e monolítico, mas sim que pode ser enriquecido pela diversidade de fontes normativas que interagem e se complementam. Conferir: DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné: les forces imaginantes du droit*. Paris: Éditions du Seuil, 2006. Cabe citar também o conceito de *bricolagem institucional* desenvolvido por Frances Cleaver, que descreve como indivíduos e comunidades, em vez de seguirem estritamente regras formais, combinam elementos de diferentes práticas e normas institucionais, formais e informais, para resolver problemas e gerenciar recursos naturais. Inserido no contexto do *institucionalismo crítico*, esse conceito desafia a visão tradicional das instituições como estruturas fixas e eficientes, sugerindo que elas são continuamente moldadas e transformadas pela ação social, em resposta a dinâmicas

intercâmbio contínuo e dinâmico entre o direito oficial e as normatividades informais<sup>62</sup>. Trata-se de um caminho de mão-dupla, da ordem estatal em direção às ordens informais e vice-versa<sup>63</sup>. Essa perspectiva reconhece múltiplos níveis de organização normativa, onde o direito estatal é apenas uma das várias fontes de regulação<sup>64</sup>. O conceito de direito é ampliado para incluir todas as normatividades geradas espontaneamente pela vida cotidiana, que apresenta formas particulares e diversas de regulação<sup>65</sup>.

A ideia também encontra ressonância no conceito de *corregulação*, aqui compreendido como uma intervenção normativa conjunta de atores estatais e não estatais na produção de normas<sup>66</sup>, bem como no conceito de *gradiente de juridicidade*, que se refere à variação da intensidade e dos meios de intervenção estatal em determinado contexto: ao invés de realizar uma regulação rígida, o Estado apoia ou complementa regulações sociais já existentes – em uma dinâmica característica da *approche volontaire* (abordagem voluntária) –, favorecendo soluções mais dinâmicas que, amparadas na sociologia do *direito flexível*, não dependem exclusivamente do direito positivo<sup>67</sup>.

---

históricas, culturais e ambientais. Conferir: CLEAVER, Frances. *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management*. London: Routledge, 2012.

<sup>62</sup> A diversidade cultural e biológica funciona como um catalisador para a criação de novas normatividades. No contexto da internormatividade, essa diversidade oferece uma plataforma de convergência entre sistemas jurídicos formais e informais, permitindo que diferentes atores colaborem de forma mais eficaz. Nesse sentido: NEGRI, Vincent. *Entre nature et culture, la diversité comme lieu d'internormativité. Les approches intégrées de la protection des ressources culturelles et naturelles en droit national et international*. Université Laval à Québec, Canadá, 2019.

<sup>63</sup> NICÁCIO, Camila. Mediação para a autonomia: alteridades em diálogo. *E-cadernos CES*, n. 2, 2008.

<sup>64</sup> BELLEY, Jean-Guy (Dir.). *Le droit soluble: Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*. Paris: LGDJ, 1996.

<sup>65</sup> O chamado *direito cotidiano* retira do Estado e do direito oficial qualquer preeminência, atribuindo às periferias da sociedade o papel de legislador. HESPANHA, António Manuel. *Le droit du quotidien*. XIXe Conférence MarcBloch, juin 1997. Disponível em: [bit.ly/4c8uJmN](https://bit.ly/4c8uJmN). Acesso em 20 jul. 2024.

<sup>66</sup> O conceito de *corregulação* adotado neste trabalho tem como referência a definição formulada por Apolline Roger. Não se confunde com a *regulamentação*, que corresponde a normas definidas exclusivamente pelo Estado, conforme ressalta Gabriela Lima. Esse conceito também se articula com o conceito de *pluralismo jurídico*, que reconhece a possibilidade de coexistência de arranjos normativos estatais e não estatais na resolução de problemas. As fontes centrais ainda desempenham papel relevante, mas a ação estatal é relativizada em razão da pluralidade de atores na formação de fontes jurídicas. Conferir: ROGER, Apolline. *Corégulation et politique climatique de l'Union Européene. Le rôle des accords environnementaux*. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine; ROGER, Apolline. *L'implication des entreprises dans les politiques climatiques: entre corégulation et autorégulation*. France: CERIC, 2011. Conferir também: LIMA, Gabriela Garcia Batista. Conceitos de relações internacionais e teoria do direito diante dos efeitos pluralistas da globalização: governança global, regimes jurídicos, direito reflexivo, pluralismo jurídico, corregulação e autorregulação. *Revista de Direito Internacional*, v. 11, n. 1, p. 215-228, 2014. Para uma perspectiva ampliada sobre a transição da imposição hierárquica para modelos de rede e direito reflexivo, ver também: OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel. *De la pyramide au réseau? : Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Fusl, 2002; e TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. *Law and Society Review*, v. 17, n. 2, p. 239-285, 1983.

<sup>67</sup> A ideia de variação da intensidade jurídica remete à obra clássica sobre o direito flexível e a sociologia do direito sem rigor. Ver: CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10. ed. Paris: L.G.D.J, 2001. Sobre a aplicação específica do gradiente, ver: POMADE, Adélie. *Atténuer*

## O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, SUA BASE JURÍDICA E SEUS NÍVEIS

No contexto desta pesquisa, esses conceitos – *internormatividade, corregulação e gradiente de juridicidade* – articulam-se diretamente com o conceito de *participação social*, aqui compreendido como um autêntico processo de redistribuição de poder, que permite a inclusão de cidadãos marginalizados nos processos políticos, econômicos e sociais, garantindo-lhes um papel ativo na tomada de decisões que afetam diretamente as suas vidas<sup>68</sup>. A propósito, a participação social é consagrada como um princípio fundamental do direito ambiental em vários instrumentos internacionais e regionais, assim como na legislação ambiental brasileira.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), no seu Princípio 10, afirma que a melhor maneira de tratar questões ambientais é *assegurar a participação, no nível apropriado*, de todos os cidadãos interessados. Estabelece também cada indivíduo deve ter acesso adequado às informações relativas ao ambiente de que disponham autoridades públicas e a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisão<sup>69</sup>. Em 2010, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceu orientações para ajudar os países a implementar o princípio 10 da Declaração do Rio em suas legislações internas, conhecidas como Diretrizes de Bali<sup>70</sup>.

---

l’impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l’application du gradient de juridicité. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l’environnement*, v. 18, n. 2, 2018.

<sup>68</sup> Conceito extraído a partir de: ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

<sup>69</sup> UNITED NATIONS. *Rio Declaration*. Disponível em: [bit.ly/3YjSZPc](https://bit.ly/3YjSZPc). Acesso em: 21 jul. 2024.

<sup>70</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Diretrizes de Bali sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*. Disponível em: [bit.ly/46mjANJ](https://bit.ly/46mjANJ). Acesso em: 21 jul. 2024.

No que se refere ao contexto específico desta pesquisa, a Convenção n. 169 da OIT<sup>71</sup> <sup>72</sup> <sup>73</sup> estabelece a obrigação de consultar os povos tradicionais sempre que forem consideradas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente. Essas consultas devem ser realizadas por meio de procedimentos apropriados e de boa-fé, com o objetivo de alcançar acordo ou consentimento sobre as medidas propostas. Além disso, assegura que os povos tradicionais têm o direito de participar da utilização, da gestão e da conservação dos recursos naturais em suas terras e, no caso de exploração desses recursos por terceiros, os governos devem estabelecer procedimentos para consultá-los antes de autorizar ou empreender qualquer atividade<sup>74</sup> <sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> A Convenção nº 169 da OIT foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 19 de junho de 2002, e posteriormente ratificada e promulgada pelo Poder Executivo. O tratado entrou em vigor no Brasil em 25 de julho de 2003, com o depósito do instrumento de ratificação junto à OIT.

<sup>72</sup> Apesar da relevância da Convenção n. 169 da OIT na definição de padrões para a *consulta prévia, livre e informada* (CPLI) de povos tradicionais, esta pesquisa não se pauta exclusivamente nesse instrumento, pois o objetivo é examinar a participação desses povos especificamente no contexto ambiental, notadamente no contexto de áreas protegidas, o que atrai um espectro mais amplo de normas jurídicas sobre participação, explicitadas nesta seção. Ademais, a Convenção assegura sobretudo um nível moderado de participação, centrado na consulta, ao passo que a investigação aqui proposta busca abarcar também níveis mais elevados, associados à corregulação, conforme detalhado adiante.

<sup>73</sup> Durante os levantamentos realizados para esta pesquisa junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), identificou-se que o órgão se encontra em processo de elaboração de uma instrução normativa voltada à internalização do direito à consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais, conforme previsto na Convenção 169 da OIT. A norma pretende estabelecer procedimentos institucionais para garantir a realização da CPLI sempre que atos administrativos relacionados à gestão de áreas protegidas possam afetar diretamente esses povos. O processo tramita sob o nº 02121.000914/2021-62.

<sup>74</sup> Arts. 6º, 7º e 15 da Convenção n. 169 OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais*. Disponível em: [bit.ly/4gVordC](http://bit.ly/4gVordC). Acesso em: 7 out. 2024.

<sup>75</sup> Apesar da base normativa da CPLI, a sua aplicação no Brasil frequentemente sofre interpretações restritivas. Em alguns precedentes, a consulta é reconhecida apenas como exigência processual, sem suspender a decisão estatal, chegando a ser relativizada diante de “questões estratégicas” como a defesa nacional, a soberania ou a proteção ambiental, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Em outros, é admitida como obrigação, mas tratada como etapa passível de realização paralelamente ao andamento do ato administrativo, como no licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em que a Suprema Corte permitiu a consulta a comunidades indígenas na fase inicial de viabilidade do empreendimento, concomitantemente à elaboração dos estudos de impacto ambiental e do laudo antropológico. Mais recentemente, o STF suspendeu os efeitos de um decreto de Minas Gerais que restringia os casos de consulta prévia a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais afetados por licenciamentos ambientais. Também está em curso uma ação proposta pelo Governo de Roraima que questiona a exigência de consulta a comunidades indígenas na hipótese de instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e demais construções necessárias à prestação de serviços públicos. Conferir, nessa ordem: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/RR*. Embargante: Ministério Público Federal e outros. Embargado: União Federal e outros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 23/10/2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Liminar nº 125/PA*. Requerente: União Federal. Requerido: Relatora do Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 16/03/2007; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7776/MG*. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB. Requerido: Governador do Estado de Minas

Em âmbitos regionais, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú, foi adotado em 2018 no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e assegura, de forma integrada, o acesso à informação, a participação pública nos processos de tomada de decisão ambiental e o acesso à justiça em questões ambientais, com atenção especial a grupos e pessoas em situação de vulnerabilidade, incluindo povos indígenas e comunidades locais. Dentre as suas disposições, o Acordo estabelece especificamente a obrigação de promover a participação do público em processos de tomada de decisão relativos a questões ambientais de interesse público, tais como o ordenamento do território e a elaboração de políticas, estratégias, planos, programas, normas e regulamentos<sup>76</sup>.

Já na Europa, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), conhecida como Convenção de Aarhus, estabelece que o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado apenas por meio do envolvimento de todas as partes interessadas<sup>77</sup>. Vale mencionar também a Estratégia Interamericana para a promoção da participação pública na tomada de decisões sobre desenvolvimento sustentável (ISP) da Organização dos Estados Americanos (OEA), que busca fortalecer a participação social em questões ambientais e de

---

Gerais. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgado em 24/01/2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5905/RR*. Requerente: Governadora do Estado de Roraima. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento iniciado e suspenso em 03/09/2025.

<sup>76</sup> O Brasil assinou o Acordo de Escazú em 27 de setembro de 2018, mas somente em maio de 2023 o Poder Executivo encaminhou o texto ao Congresso Nacional para ratificação. A matéria tramita na Câmara dos Deputados como Mensagem (MSC) nº 209/2023. O processo tem enfrentado resistências políticas, como ilustra o parecer apresentado em 26 de setembro de 2025 na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) pelo relator, Deputado Evair Vieira de Melo, que votou pela rejeição do Acordo. Entre os argumentos para a rejeição, o relator mencionou potenciais riscos à soberania nacional, a criação de insegurança jurídica para o setor produtivo e a inflexibilidade do tratado, que não permite a formulação de reservas pelos países-membros. Conferir: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Disponível em: [bit.ly/4fvpyQP](https://bit.ly/4fvpyQP). Acesso em: 10 ago. 2025; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. *Campanha pressiona pela ratificação de tratado por mais transparência de dados ambientais e proteção de denunciantes*. Disponível em: [bit.ly/4fyVZht](https://bit.ly/4fyVZht). Acesso em: 10 ago. 2025. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *MSC n. 209/2023*. Disponível em: [bit.ly/42r5Mkt](https://bit.ly/42r5Mkt). Acesso em 5 out. 2025.

<sup>77</sup> UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). *The UNECE Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*. Disponível em: [bit.ly/4bUMT1](https://bit.ly/4bUMT1). Acesso em: 21 jul. 2024.

desenvolvimento sustentável nas Américas, tendo identificado princípios e objetivos, bem como apresentado recomendações para a participação social<sup>78</sup>.

No direito ambiental interno, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, *caput*, estabelece implicitamente o princípio da participação ao destacar que a defesa e preservação do meio ambiente são deveres tanto do poder público quanto da coletividade, o que naturalmente se traduz na necessidade de participação social. A legislação infraconstitucional ambiental também reforça a aplicação do princípio em várias disposições, a exemplo da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)<sup>79</sup>, bem como da Lei do SNUC e do PNAP, no diz respeito ao contexto específico desta pesquisa<sup>80</sup>.

A Lei do SNUC prevê entre as suas diretrizes a necessidade de assegurar a participação efetiva das populações locais na criação e gestão das áreas protegidas. Além disso, assegura expressamente a ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação do plano de manejo – principal regulamento da área protegida – nas categorias onde a presença humana é permitida. Nas categorias onde a presença humana é vedada, a lei garante a participação dos povos tradicionais nas normas destinadas a compatibilizar a sua presença com os objetivos da área, sem prejuízo dos seus modos de vida, fontes de subsistência e locais de moradia, até que seja possível efetuar o reassentamento<sup>81</sup>. Na mesma linha, o decreto regulamentador dessa lei

<sup>78</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*. Disponível em: [bit.ly/3YebCnQ](https://bit.ly/3YebCnQ). Acesso em: 21 jul. 2024.

<sup>79</sup> A PNMA consagra a participação social por meio de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que exigem audiências públicas, e da criação de conselhos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que inclui representantes de diversos setores da sociedade. BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/4fbwm5K](https://bit.ly/4fbwm5K). Acesso em: 21 jul. 2024.

<sup>80</sup> Cumpre destacar também o Decreto n. 8.243/2014, que instituiu a *Política Nacional de Participação Social - PNPS* no Brasil. Alguns dos objetivos da PNPS são: consolidar a participação social como método de governo; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; e incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil. Esse decreto foi revogado pelo Decreto n. 9759/2019, mas restabelecido posteriormente pelo Decreto n. 11.371/2023, que anulou a revogação anterior e reinstituiu a PNPS como parte de um movimento para reforçar os mecanismos de participação social no governo federal. Conferir: BRASIL. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. *Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3N2pGde](https://bit.ly/3N2pGde). Acesso em: 27 set. 2024.

<sup>81</sup> Arts. 5º, inciso III, 27, § 2º e 42, § 2º da Lei do SNUC. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 23 maio 2024.

estabelece que toda área protegida pode possuir um conselho gestor, assegurando a participação dos povos tradicionais na sua composição, inclusive nas áreas protegidas onde a sua permanência é proibida<sup>82</sup>.

O PNAP consolidou ainda mais o caráter participativo a ser dado à gestão de áreas protegidas no país, trazendo várias disposições sobre o assunto. Um de seus princípios é a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas. Está entre as suas diretrizes fomentar a participação social em todas as etapas da sua implementação e avaliação e fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como entre as suas estratégias apoiar a participação efetiva dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos<sup>83</sup>.

A PNPCT também consagra expressamente a participação como um de seus princípios fundamentais, estabelecendo que devem ser promovidos os meios necessários para a efetiva participação dos povos tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses<sup>84 85</sup>.

No entanto, apesar dessa robusta base jurídica, a implementação do princípio da participação não é simples. Há diversas variáveis que conduzem a níveis maiores ou menores de participação<sup>86</sup>. Em um nível menor, a participação está associada ao direito

<sup>82</sup> Art. 17, *caput*, do Decreto nº 4.340/2002. BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. *Regulamenta artigos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3KbTrak](https://bit.ly/3KbTrak). Acesso em: 20 maio 2024.

<sup>83</sup> BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3Q4Inz8](https://bit.ly/3Q4Inz8). Acesso em: 16 abr. 2024.

<sup>84</sup> Art. 1º, inciso X. BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ayrF30](https://bit.ly/4ayrF30). Acesso em: 15 set. 2025.

<sup>85</sup> Está em fase de elaboração o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PDPCT), que será o principal instrumento de implementação da PNPCT. Ele será dividido em seis eixos, cada um com diferentes objetivos específicos e ações previstas para alcançá-los. No Eixo 1 (acesso ao território e aos recursos naturais), destaca-se o objetivo de garantir apoio aos povos tradicionais para a salvaguarda de seus territórios, direitos e modos de vida, inclusive quando em áreas protegidas. Já no Eixo 5 (direitos humanos e combate às violações), constam, entre outros, os objetivos de reconhecer e assegurar o direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT, assegurando a sua autonomia e protagonismo; e de apoiar e ampliar a participação social e a representatividade dos povos tradicionais. Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/41VrTPB](https://bit.ly/41VrTPB). Acesso em: 15 set. 2025.

<sup>86</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 134-146, 2017.

de acesso à informação. Trata-se de uma comunicação *top-down*, de um fluxo de informação de via única, em que o poder público disponibiliza à sociedade as informações relativas às questões ambientais. Já em um nível moderado, a participação busca algum nível de envolvimento e *input* sociais, como em consultas e audiências públicas, em que há diálogo e troca de informações, essencialmente de caráter opinativo. Por fim, em um nível maior, a participação demanda envolvimento e *input* sociais mais intensos, e especialmente algum poder de tomada de decisão<sup>87</sup>. A figura adiante ilustra genericamente os níveis de participação em comento.



Figura 1 - Níveis de participação conforme o grau de envolvimento e *input* sociais.

## O CARÁTER DE INTERNORMATIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM MAIOR NÍVEL

No contexto jurídico, a participação em um nível maior pode assumir contornos de *internormatividade*, ao estabelecer um ambiente onde os atores sociais intervêm de forma mais direta no processo de elaboração de normas (autêntico processo de *produção normativa negociada, coprodução normativa* ou *corregulação*)<sup>88</sup>, motivo pelo qual é o

<sup>87</sup> Níveis de participação estabelecidos pela pesquisadora conforme: ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

<sup>88</sup> Esta pesquisa utiliza conceitos jurídicos como *internormatividade, corregulação, gradiente de juridicidade, coprodução normativa* e *produção normativa negociada*, conectando-os à participação social em um nível maior, em razão do caráter primordialmente jurídico da pesquisa, cujo foco é a participação dos povos tradicionais na produção de *normas* relacionadas a áreas protegidas. No entanto, registra-se que a participação social em maiores níveis analisada fora do contexto jurídico, como em pesquisas de ciências

nível que desperta maior interesse de investigação nesta pesquisa. Ao dividir o protagonismo normativo, o Estado não apenas reconhece a importância de diversas vozes na construção do arcabouço jurídico, mas também reforça a legitimidade e a eficácia das normas estabelecidas. Ao invés de ser visto como um ente que impõe unilateralmente regras não raramente dissociadas das realidades locais, o Estado passa a se posicionar como um facilitador, que apoia a emergência de novas normatividades<sup>89</sup>. Nesse sentido, rompe a tendência de perda da sua própria legitimidade e abre novos caminhos para reconquistá-la<sup>90</sup>, conforme ilustra a figura a seguir.

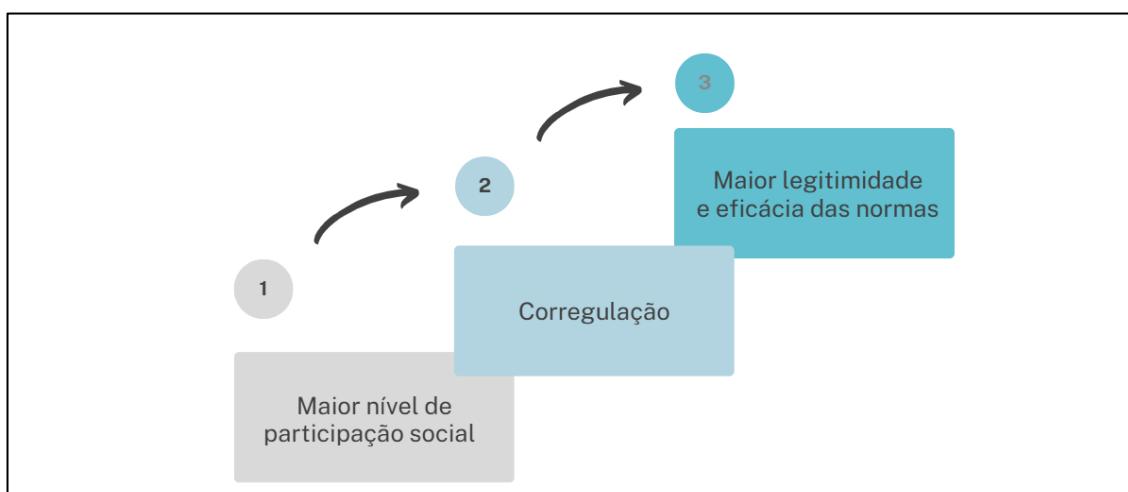


Figura 2 - Impacto da participação social em um nível maior na legitimidade e na eficácia das normas.

sociais, conecta-se a conceitos como *cogestão*, *comanejo*, *gestão participativa* e *gestão compartilhada*, tendo em vista o foco na participação dos povos tradicionais no processo de gestão (administração e tomada de decisão) de áreas protegidas. Nesse sentido, por exemplo: PRADO, Deborah Santos. *Processos de cogestão e seus avanços em Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil*. Tese - Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019; LIMA, Maira Egito Alves de. *Gestão participativa na reserva extrativista Acaú-Goiana: o papel da comunidade de Acaú - PB*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016; VIVACQUA, Melissa. *Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal: conflitos e sinergias nos processos de criação de Reservas Extrativistas Marinhas-Costeiras em Santa Catarina*. Tese - Doutorado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

<sup>89</sup> Isso não significa que regulação estatal não seja mais útil, mas representa a necessidade de um novo capital intelectual para ajudar a elaborar novas estratégias para a governança de sistemas complexos. YOUNG, Oran R. Beyond regulation: innovative strategies for governing large complex systems. *Sustainability*, v. 9, n. 6, 2017.

<sup>90</sup> ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

## A CRESCENTE PARTICIPAÇÃO DOS POVOS TRADICIONAIS NA REGULAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

Essas mudanças na dinâmica do direito – com emergência e interação de múltiplos atores e normatividades – e no papel do próprio Estado – que passa a admitir e realizar novas formas de intervenção – refletem-se de modo evidente no direito ambiental brasileiro. Os povos tradicionais estão se posicionando cada vez mais como atores que participam em um nível maior da produção de normas em contextos de interface de seus direitos e territórios com áreas protegidas<sup>91</sup>. Movidos pelo desejo de ampliar e robustecer o seu reconhecimento<sup>92</sup>, visto que ainda precisam reivindicar a própria manutenção da sua tradicionalidade, eles utilizam diversos campos para promover a sua resistência, notadamente o campo jurídico<sup>93</sup>, assumindo uma posição de legítimos enunciadores de novos direitos<sup>94</sup> e reformulando a sua relação com o Estado<sup>95</sup>.

<sup>91</sup> O surgimento de conflitos socioambientais nesses contextos de interface com áreas protegidas deve-se, em grande medida, ao estabelecimento de normas carentes de legitimidade, que colocam em risco a própria sobrevivência dos povos tradicionais, usuários diretos dos recursos ambientais. Por outro lado, isso tem se mostrado fundamental para inserir esses atores sociais historicamente marginalizados no processo decisório. Nesse sentido: VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. *Política & Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005.

<sup>92</sup> Emmanuelle Tourme-Jouannet afirma a existência de um *direito ao reconhecimento* dos povos tradicionais, que aspiram não apenas ao reconhecimento da sua igual dignidade, mas também de suas identidades e direitos individuais. Alguns aspiram, inclusive, à reparação por injustiças decorrentes da violação das suas identidades e do confisco de seus bens e de suas terras. TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. Direito internacional do reconhecimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 403-422, 2020.

<sup>93</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá Editora, 1999. Conferir também: VIEIRA, Renata Carolina Corrêa. Em busca de um conceito: o uso estratégico da categoria “povos e comunidades tradicionais” na luta por direitos socioambientais. *Revista Insurgência*, v. 5, n. 1, p. 48-81, 2020. Ver também: MARTINS, Camila Cecilina do Nascimento. *Desafiando a crise ambiental como crise da racionalidade moderna: resistência constitucional do quilombo Lagoas e comunidade Pé do morro*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

<sup>94</sup> A mobilização desses atores teve um papel fundamental na criação de um espaço próprio ao próprio surgimento da categoria *povos tradicionais*. A luta pelo reconhecimento da sua plena capacidade de participação nos processos normativos contribuiu para o surgimento de um sujeito de direito, identificado pela categoria semântica *povos tradicionais*, que hoje transcende uma questão meramente categorial e tornou-se um mecanismo para articular diferentes domínios jurídicos e políticos. Esses povos, ao reivindicar reconhecimento jurídico, assumiram o papel de defensores de seus sistemas de conhecimento, direito, justiça e organização política, bem como de suas concepções de mundo, provocando a reflexão sobre a importância de sua participação na elaboração das normas que os afetam. Essa mudança de escala revela a sua transformação de vítimas em atores, bem como o seu novo posicionamento em relação a outros atores. Nesse sentido: BELLIER, Irène. Introduction: La reconnaissance internationale des peuples autochtones. In: BELLIER, Irène (Dir.). *Peuples autochtones dans le monde: les enjeux de la reconnaissance*. Collection Horizons Autochtones. Paris: L'Harmattan, 2013.

<sup>95</sup> No plano normativo internacional, os povos tradicionais não apenas obtiveram o reconhecimento de direitos específicos e de mecanismos de participação em decisões que os afetam, baseados no princípio do *consentimento livre, prévio e informado* (Convenção n. 169 da OIT), mas também de espaços de autonomia normativa. No nível nacional, além de arranjos clássicos por meio de constituições e leis, os vínculos com

A participação dos povos tradicionais<sup>96</sup> mediante uma intervenção mais direta no processo de produção da norma – isto é, participação com um nível maior de envolvimento e *inputs* – fortalece a sua capacidade para responsabilizar-se pelas decisões que lhes dizem respeito<sup>97</sup> e contribui para o estabelecimento de uma *governança*<sup>98</sup> democrática de áreas protegidas no Brasil<sup>99</sup>. Esse modelo de governança, pautado pela *coprodução normativa*, valoriza a diversidade de perspectivas e conhecimentos locais,

---

suas tradições também foram formalizados por meio de acordos específicos assinados entre Estados e povos tradicionais envolvidos. Em alguns países da América Latina, houve a elaboração de *constituições multiculturais*, que combinam o reconhecimento de direitos específicos, a criação de autonomia normativa e a formalização constitucional de conceitos ancestrais que estruturam essas comunidades (*Pacha Mama*, por exemplo). Conferir: CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique. *Droit, pluralité des modes de normativité et internormativité. Regard juridique. Revue des droits de l'homme*, n. 16, 2019.

<sup>96</sup> Em setembro de 2024, durante o seu estágio doutoral na França, a pesquisadora teve a oportunidade de ouvir lideranças de povos tradicionais latino-americanos, inclusive do Brasil, na *III Caravana por la Ecología Integral*, que discutiu questões relacionadas à transição energética e à necessidade de um diálogo mais inclusivo entre as partes afetadas por projetos de grande escala, como povos tradicionais e comunidades locais. Durante o evento, as lideranças ressaltaram que as soluções propostas pelo Norte Global frequentemente desconsideram as realidades territoriais e culturais dos povos do Sul Global, reforçando a importância de um modelo de regulamentação que inclua a voz desses povos. Esse debate relaciona-se diretamente com as questões levantadas nesta pesquisa, que se debruça sobre a participação dos povos tradicionais na criação de normatividades ambientais, em especial em áreas protegidas. IGLESIAS Y MINERÍA. *III Caravana por la Ecología Integral: Transición Minero-Energética - Solución o Sacrificio de los Pobres y la Tierra*. 2024. Disponível em: [bit.ly/3NmR6uF](https://bit.ly/3NmR6uF). Acesso em: 9 out. 2024.

<sup>97</sup> Ideia relacionada ao conceito expresso pelo termo inglês *empowerment*. SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

<sup>98</sup> A *governança* é um conceito que pode auxiliar no estudo da norma jurídica, pois permite enquadrar um problema ambiental de forma global, com todos os arranjos normativos e atores a ele relacionados. Pode ser compreendida como as interações públicas e privadas, que incluem o desenvolvimento e a aplicação de princípios, normas e regras para lidar com desafios e interações sociais específicas. Para ser eficaz, a governança deve reconhecer a diversidade cultural dos territórios e integrar os saberes e as legitimidades locais. Nesse sentido: LIMA, Gabriela Garcia Batista. O conceito de governança global do desenvolvimento sustentável no estudo da efetividade da norma jurídica: reflexões epistemológicas. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, v. 32, n. 2, p. 157-178, 2012; ARMITAGE, Derek et al. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology*, v. 7, n. 2, p. 95-102, 2009; SAUQUET, Michel; VIELAJUS, Martin. Legitimités, acteurs et territoires: enracer la gouvernance dans la diversité des cultures. In: BELLINA, Séverine; MAGRO, Hervé; VILLEMEUR, Violaine de (Dir.). *La gouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement?* Paris: Éditions Karthala, 2008.

<sup>99</sup> O poder e a capacidade de tomar decisões têm grande influência sobre a concretização dos objetivos das áreas protegidas, o compartilhamento de responsabilidades, os direitos, os custos e benefícios, bem como a construção e a manutenção de apoio, seja ele financeiro, político ou das comunidades que vivem dentro e em torno das áreas protegidas. Aprimorar a *governança* é fundamental para uma conservação eficaz. BORRINI-FEYERABEND, Grazia et al. *Governança de áreas protegidas: da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores práticas para áreas protegidas, n. 20, Gland, Suíça: UICN, 2017.

repositiona os povos tradicionais como protagonistas nessas áreas<sup>100</sup> e aumenta significativamente a legitimidade das normas estabelecidas<sup>101</sup>.

Com frequência, observa-se a utilização de métodos de participação por mero reconhecimento da necessidade de envolver o público de algum modo, como se o envolvimento fosse um fim em si mesmo, e não um meio para alcançar um objetivo mais amplo<sup>102</sup>. No entanto, a aparência de envolvimento é insuficiente<sup>103</sup>. Há uma diferença crucial entre passar por um ritual meramente simbólico de participação e possuir o poder real necessário para influenciar o resultado do processo. A participação sem redistribuição de poder torna-se um processo vazio e frustrante para aqueles que não têm poder,

---

<sup>100</sup> O tema está em evidência, tendo sido o tema central do XI Seminário e do VI Encontro Latino-Americanos de Áreas Protegidas e Inclusão Social (SAPIS/ELAPIS), que ocorreu na Universidade de São Paulo em novembro de 2023: “Conexões territoriais e governança democrática de áreas protegidas: cenários de reconstrução”. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *XI SAPIS e VI ELAPIS: USP é palco de debates sobre áreas protegidas e inclusão social*. Disponível em: [bit.ly/44alb8i](https://bit.ly/44alb8i). Acesso em: 20 abr. 2024.

<sup>101</sup> A participação dos povos tradicionais nos processos de planejamento, gestão e tomada de decisão ambiental permite que esses processos se realizem de forma mais efetiva, legítima, democrática e socialmente aceitável, e, consequentemente, aumenta significativamente a efetividade do direito ambiental. Nesse sentido: RODRIGUES, Priscilla Cardoso. The environmental protection of traditional knowledge and the active participation of indigenous peoples in the planning, management and decision-making processes as means of improving the effectiveness of environmental law. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine (Ed.). *The effectiveness of environmental law*. European Environmental Law Forum Series, v. 3. Cambridge: Intersentia, 2017.

<sup>102</sup> Em outubro de 2024, durante o seu estágio doutoral na França, a pesquisadora assistiu ao evento *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?*. Na ocasião, Floran Augagneur, vice-presidente da *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP), destacou quatro dimensões essenciais para uma participação social bem-sucedida: informação, método de participação, dar a palavra ao público e, finalmente, considerar essa palavra no processo decisório. A CNDP é responsável por garantir a realização de debates públicos em grandes projetos de infraestrutura ou questões ambientais que impactam a sociedade, assegurando a participação efetiva dos cidadãos no processo decisório. Essas dimensões refletem diretamente as discussões desta pesquisa, em especial no que se refere à participação dos povos tradicionais na regulação de áreas protegidas e à importância de que suas contribuições sejam efetivamente levadas em conta, garantindo uma participação efetiva e não meramente simbólica. CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE). *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?*. Disponível em: [bit.ly/3U2TudK](https://bit.ly/3U2TudK). Acesso em: 10 out. 2024.

<sup>103</sup> Nesse sentido, os povos tradicionais do Parque Nacional e da Área de Proteção de Ilha Grande se manifestaram: “*Nós queremos participar de verdade para evitar que aconteçam mais ameaças e desgraças contra nosso povo. (...) Reconhecer que somos sujeitos de direitos e nos ouvir de forma adequada, pois vivemos aqui há décadas e por nossa causa a natureza está conservada, mas nunca fomos consultados para saber o que vai acontecer na realidade. Quando eles falam de seu plano, lei ou projeto, já vem tudo pronto e sempre sofremos as consequências dessas imposições. Não queremos mais aquelas oficinas e reuniões que só são participativas no nome, onde nos convidam com o objetivo de nos convencer daquilo que já decidiram. (...) nossa participação somente é efetiva quando de forma conjunta com os interessados planejamos os espaços de discussão, quando nossas comunidades compreendem o que está sendo proposto, quando nossas propostas e condições estão sendo consideradas e, quando participamos conscientemente da tomada de decisão sobre assuntos que nos afetam no presente ou no futuro*”. OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. *Protocolo de consulta aos ilhéus e ribeirinhos do rio Paraná atingidos pelo Parque Nacional e APA de Ilha Grande*. Disponível em: [bit.ly/3YaVhQA](https://bit.ly/3YaVhQA). Acesso em: 2 out. 2024.

permitindo que os dominantes aleguem que todos os lados foram considerados, mas na verdade garantindo que apenas alguns se beneficiem, perpetuando o *status quo*<sup>104</sup>.

É fundamental que haja um interesse genuíno em acolher e implementar contribuições oriundas do processo participativo<sup>105 106</sup> e considerar as *assimetrias de poder* que permeiam esses processos, uma vez que nem todos os atores têm as mesmas condições ou recursos para influenciar as decisões. Ignorar essas assimetrias pode resultar na perpetuação de desigualdades e reforçar o domínio dos interesses de atores mais influentes<sup>107</sup>. Viabilizar a participação qualificada<sup>108</sup> de povos tradicionais na regulação de áreas protegidas significa não apenas oportunizar um *diálogo de saberes*, mas também criar mecanismos que equilibrem essas assimetrias de poder<sup>109</sup>. O conhecimento técnico-

<sup>104</sup> Para ilustrar a diferença entre participação simbólica e participação com poder real, Sherry Arnstein cita um pôster criado por estudantes franceses durante os protestos de 1968. O pôster apresenta a conjugação do verbo "participar" em francês: "Je participe, tu participes, il participe, nous participons, vous participez, ils profitent" ("Eu participo, tu participas, ele participa, nós participamos, vós participais, eles lucram"). Essa construção enfatiza que, embora muitas vezes pareça haver envolvimento de todos, apenas alguns realmente se beneficiam do processo, destacando a frustração e a inutilidade de uma participação sem redistribuição de poder. Essa crítica visual reforça o argumento de que, sem uma mudança no equilíbrio de poder, a participação se torna um mero ritual que apenas mantém o *status quo*. ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

<sup>105</sup> ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

<sup>106</sup> Dentre as lições aprendidas pelo próprio órgão ambiental gestor das áreas protegidas federais (ICMBio), uma delas é a de que o processo participativo é mais proveitoso quando se tem a clareza de que os atores sociais possuem seus próprios objetivos, que não necessariamente são os objetivos da área protegida. A intenção de gerir a área protegida é do órgão ambiental gestor, ao passo que o intuito dos povos tradicionais, de forma geral, é a preservação e a melhoria da sua condição e qualidade de vida. Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela et al. (Org.). *Lições aprendidas sobre o diagnóstico para elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF Brasil, 2013.

<sup>107</sup> Os mecanismos de participação de povos tradicionais são permeados por processos de dominação e resistência e marcados por uma ambivalência: ao mesmo tempo em que reproduzem as assimetrias de poder, contribuem para o fortalecimento dos atores dominados. Nesse sentido: SPOERER, Matilde. *Les peuples autochtones dans la prise de decisions publiques: entre participation, instrumentalisation et reconnaissance: le processus de mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones au Chili d'après la Convention n° 169 de l'OIT*. Tese - Doutorado em Ciência Política. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2018.

<sup>108</sup> Para garantir uma *participação qualificada*, a participação social deve refletir o nível de interesse, de corresponsabilidade e de governança dos atores sociais. Nesse sentido: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de participação social no processo de planejamento*. Brasília, 2017.

<sup>109</sup> Nos processos participativos, as assimetrias de poder entre os diferentes atores são frequentemente negligenciadas, o que pode perpetuar desigualdades existentes. Embora a neutralidade seja muitas vezes vista como necessária para facilitar o diálogo, essa postura pode, na prática, beneficiar os atores mais poderosos. Assim, é crucial que os facilitadores do processo participativo explicitem suas posturas em relação às assimetrias de poder e considerem métodos que garantam uma participação mais equitativa, empoderando atores menos influentes, como os povos tradicionais. Nesse sentido: BARNAUD, Cécile et al. *Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir: expliciter et interroger les positionnements*. *Participations - Revue des sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, v. 16, p. 137-166, 2016; BARNAUD, Cécile. *La participation, une légitimité en question*. *Natures Sciences Sociétés*, v. 21, p. 24-34, 2013.

científico não deve monopolizar as decisões, mas sim ser complementado pelos saberes tradicionais, que refletem uma relação estreita e histórica desses povos com o ambiente<sup>110</sup>.

## O PROBLEMA E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

Sob essa ótica, esta pesquisa busca responder ao seguinte questionamento principal: *em que medida os povos tradicionais podem ser considerados agentes da corregulação de áreas protegidas federais no Brasil?* Partindo dessa premissa, o *objetivo geral* é analisar se o nível de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração de planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável é elevado a ponto de configurar uma dinâmica de internormatividade, que permita considerá-los como autênticos agentes de corregulação.

Como desdobramento desse objetivo geral, a pesquisa tem como *objetivos específicos* avaliar a participação dos povos tradicionais a partir de três perspectivas complementares que correspondem aos três capítulos da Parte II da tese, respectivamente: do arcabouço jurídico aplicável, por meio da análise das normas pertinentes (Capítulo 3); dos processos administrativos de elaboração de planos de manejo, a partir da análise documental (Capítulo 4); e das percepções de povos tradicionais e de servidores do ICMBio, obtidas por meio de entrevistas (Capítulo 5).

## A DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

Justificadamente, a pesquisa delimita-se aos *planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais*. A opção por concentrar a pesquisa em *um único instrumento* – planos de manejo – reflete a intenção de explorar de forma mais detalhada as especificidades jurídicas e procedimentais envolvidas na formulação das normas desse instrumento e assim possibilitar uma investigação mais profunda e consistente sobre o nível de participação dos povos tradicionais nesse contexto.

---

<sup>110</sup> MENDONÇA, Felipe; TALBOT, Virginia; MACEDO, Heitor. Reflexões sobre a participação social em unidades de conservação e a contribuição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

O *plano de manejo* foi selecionado como objeto de análise por ser o principal instrumento jurídico de gestão de áreas protegidas no Brasil e possuir um *forte componente jurídico-normativo*<sup>111</sup> <sup>112</sup>. Conforme definição legal, ele estabelece o zoneamento<sup>113</sup> e as *normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais* de cada área protegida, formuladas com base nos objetivos gerais que motivaram a sua criação<sup>114</sup>. Como instrumento central da gestão, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de uso da área protegida em desacordo com as suas normas são expressamente vedadas por lei<sup>115</sup>. Além disso, trata-se de um documento obrigatório, cuja elaboração deve ocorrer no

---

<sup>111</sup>A pesquisa considerou a possibilidade de incluir na análise outros instrumentos jurídicos de gestão que também possuem um forte componente jurídico-normativo, como os *contratos de concessão de direito real de uso (CCDRU)* e os *termos de compromisso (TC)*. No entanto, apesar da sua relevância para a regulamentação do uso do território e de seus recursos naturais pelos povos tradicionais, esses instrumentos possuem uma aplicação mais restrita, sendo aplicáveis apenas a algumas categorias de áreas protegidas e condicionados a requisitos específicos. Além disso, diferentemente dos planos de manejo, que são obrigatórios para todas as áreas protegidas e estabelecem normas abrangentes para o uso do território como um todo, esses instrumentos possuem um alcance normativo mais limitado, vinculando apenas os seus signatários, sem disciplinar de forma ampla a gestão da área protegida.

<sup>112</sup> Os *conselhos gestores* também foram cogitados como objeto de análise. No entanto, apesar de serem instrumentos importantes de participação de povos tradicionais no processo decisório e na gestão de áreas protegidas, o seu componente jurídico-normativo é mais fraco, pois a sua atuação não envolve diretamente um processo de formulação de normas, apenas de modo indireto (por exemplo, ao analisar e aprovar planos de manejo de algumas categorias de áreas protegidas). Outra razão para a não escolha dos conselhos gestores foi a dificuldade de acesso às respectivas atas de reunião, que não estão centralizadas na direção central do ICMBio, mas sim dispersas nos acervos locais de cada área protegida, sendo poucas as atas disponibilizadas no site do órgão ambiental, o que torna o acesso aos documentos bastante difícil e fragmentado. Além disso, já existem pesquisas relevantes que analisam a participação social em conselhos gestores, a exemplo de: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 134-146, 2017. Conferir também: PRADO, Deborah Santos et al. Participação social nos conselhos gestores de unidades de conservação: avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

<sup>113</sup> *Zoneamento* é a definição de setores ou zonas em uma área protegida, com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da área possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (art. 2º, inciso XVI, Lei do SNUC). Conferir: BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](http://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 14 maio 2024.

<sup>114</sup> Idem, art. 2º, inciso XVII.

<sup>115</sup> Idem, art. 28.

prazo de cinco anos a partir da criação da área protegida<sup>116</sup>. Essas características conferem ao plano de manejo a natureza de verdadeiro *regulamento especial da área protegida*<sup>117</sup>.

Embora o foco desta análise seja a participação dos povos tradicionais no componente jurídico-normativo, cabe destacar que os planos de manejo abrangem outros componentes relacionados a aspectos técnicos e operacionais, tais como diagnósticos, recursos e valores fundamentais, etc<sup>118</sup>. Não obstante esses povos contribuam em diversas etapas e componentes do plano, é no componente normativo que a sua participação possui impacto jurídico mais direto, uma vez que as normas formuladas têm força regulatória e afetam diretamente os seus direitos e deveres. No entanto, as fontes de análise da pesquisa nem sempre permitem distinguir claramente a participação nos diferentes componentes do plano. Por essa razão, a presente análise *considera a participação na elaboração do plano de manejo como um todo*, abarcando tanto o seu componente jurídico-normativo quanto os demais componentes.

---

<sup>116</sup> O artigo 27 da Lei do SNUC estabelece que toda unidade de conservação deve possuir um plano de manejo, a ser elaborado no prazo de cinco anos, deixando clara a sua obrigatoriedade. Nenhuma das doze categorias de área protegida previstas no SNUC foi excepcionada. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 14 maio 2024. Conferir também: BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: panorama, desafios e perspectivas. *Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 281-302, 2018.

<sup>117</sup> A autora já manifestou posicionamento nesse sentido anteriormente, em sua dissertação de mestrado: BARROS, Larissa Suassuna Carvalho. *A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

<sup>118</sup> O ICMBio atualmente classifica os componentes do plano de manejo em três tipos: *componentes fundamentais*, *componentes dinâmicos* e *componentes normativos*. Os componentes normativos estabelecem o zoneamento e suas normas, bem como as normas gerais que devem presidir o uso da área protegida e o manejo dos recursos naturais, conforme previsto na Lei n. 9.985/2000 (SNUC). Por serem componentes normativos, com implicações jurídicas em caso de descumprimento, possuem um caráter mais permanente e a sua alteração somente pode ocorrer com a revisão do plano de manejo. Nesse sentido, conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

Convém esclarecer ainda que a análise abrange apenas os planos de manejo de áreas protegidas *federais*<sup>119</sup> de *uso sustentável*<sup>120 121</sup>, grupo de áreas protegidas em que a presença de povos tradicionais é legalmente respaldada. Reputou-se inviável avaliar a participação de povos tradicionais de áreas protegidas de *proteção integral* – embora tenha sido levantados dados sobre tais áreas – porque a Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) proíbe a sua presença em tais áreas e, em razão desse fato, naturalmente não assegura a sua participação nos processos de elaboração dos respectivos planos de manejo<sup>122</sup>. A figura adiante ilustra a delimitação do universo da pesquisa.

---

<sup>119</sup> A delimitação da pesquisa às áreas protegidas *federais* justifica-se pela possibilidade de estabelecer uma base analítica mais consistente, uma vez que todas estão submetidas a um mesmo arcabouço jurídico e sob a gestão de um único órgão ambiental, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal criada pela Lei n. 11.516/2007. Essa uniformidade normativa e institucional permite uma análise mais estruturada dos processos administrativos de elaboração dos planos de manejo, o que seria inviável caso fossem incluídas áreas protegidas estaduais e municipais, que seguem normativas distintas e estão sob a responsabilidade de diferentes órgãos gestores, dificultando a obtenção e a comparação de dados.

<sup>120</sup> As áreas protegidas no Brasil são classificadas de acordo com categorias pertencentes a dois grupos: *uso sustentável* e *proteção integral*. Conforme definição legal, as áreas protegidas de *uso sustentável* são aquelas em que há “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (art. 2º, XI, Lei do SNUC). Já as áreas protegidas de *proteção integral* são aquelas em que há “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (art. 2º, VI, Lei do SNUC). Conferir: BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](http://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 28 abr. 2024.

<sup>121</sup> A análise limita-se ainda às áreas protegidas federais de uso sustentável *total ou parcialmente públicas*, excluindo-se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), que são áreas protegidas de uso sustentável exclusivamente privadas. Essa exclusão justifica-se pela ausência de povos tradicionais nessas áreas, uma vez que as RPPNs são propriedades privadas voluntariamente destinadas à conservação ambiental pelo proprietário, não admitindo habitação humana nem uso direto dos recursos naturais, conforme previsto na Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000). Além disso, não há previsão legal de participação social na elaboração de seus planos de manejo, já que o proprietário detém autonomia sobre a gestão e conservação da área, desde que respeitadas as restrições ambientais estabelecidas por lei.

<sup>122</sup> Ante o citado impedimento imposto pela lei, optou-se por não incluir as áreas protegidas do grupo de proteção integral porque a investigação fatalmente resultaria em um nível artificialmente baixo de participação, o que deturparia as conclusões da pesquisa. Esse recorte não significa que a pesquisadora defende a inexistência de participação dos povos tradicionais nos planos de manejo de áreas de proteção integral ou que pretenda invisibilizar a sua presença e importante papel nessas áreas. Pelo contrário, fez-se questão de também levantar dados sobre áreas protegidas de proteção integral com povos tradicionais que possuem planos de manejo e trazê-los igualmente à pesquisa, como forma de proporcionar um panorama geral dos dados e refletir a dimensão do problema, que demanda uma solução jurídica que respeite os direitos dos povos tradicionais.

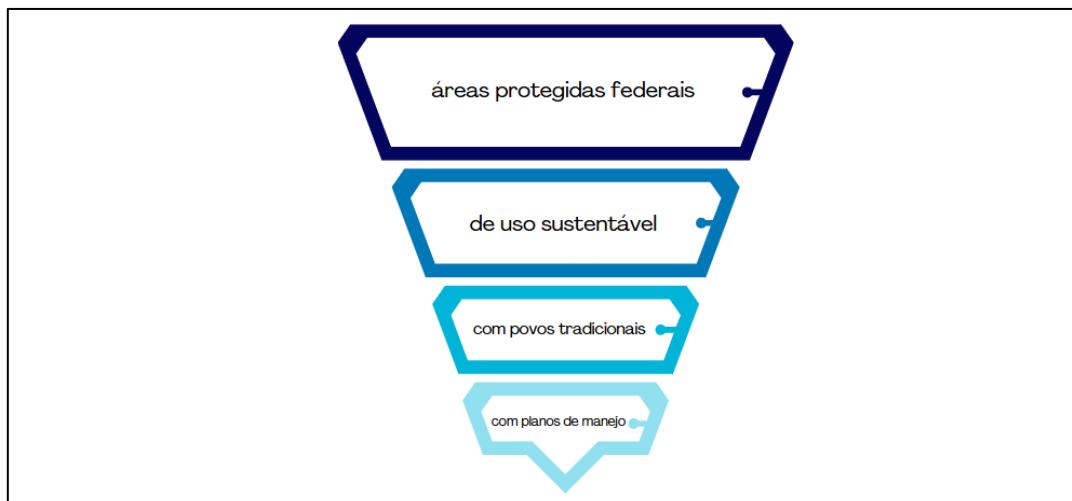


Figura 3 - Delimitação do universo da pesquisa.

## AS PESQUISAS JÁ DESENVOLVIDAS SOBRE O TEMA

Há inúmeros trabalhos<sup>123</sup> jurídicos<sup>124</sup> e não jurídicos<sup>125</sup> relevantes de pós-graduação com foco na interface entre áreas protegidas e povos tradicionais na

<sup>123</sup> Pesquisa de teses e dissertações junto à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e junto ao Catálogo CAPES de Teses e Dissertações, com localização de trabalhos dos anos de 2005 a 2023.

<sup>124</sup> Conferir: ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. *Os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras vis-à-vis o direito brasileiro das áreas marinhas protegidas*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021; FERNANDES, Jorge Luís Batista. *A luta dos seringueiros do Acre pela preservação da floresta ou pela posse da terra?: uma abordagem jurídica dos fatos históricos que culminaram com a criação da reserva extrativista Chico Mendes*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

<sup>125</sup> Conferir, por exemplo: AGOSTINHO, Maria Lúcia de Oliveira. *RDS Nascentes Geraizeiras, estratégia de resistência ao eucalipto e à mineração: “esse trem não é daqui”*. Dissertação - Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2023; SOUZA, Francisco da Paz Mendes de. *Fronteiras da trijunção: representações e memórias do sertão-gerais no Parque Nacional Grande Sertão Veredas*. Dissertação - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Universidade de Brasília, Brasília, 2018; FRANCIS, Poliana de Almeida. *Unidades de conservação, territórios quilombolas e reservas da agrobiodiversidade: áreas protegidas ou territórios ameaçados?* Dissertação - Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Terras Tradicionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2018; TENÓRIO, Edel Nazaré de Moraes. *Resex Terra Grande-Pracuúba: (re)conhecer saberes locais para a transgressão da gestão de unidade de conservação no cuidado do território de uso comum*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2018; SPAMER, Helmar. *Monumento Natural dos Pontões Capixabas: identidade pomerana na luta por direitos e território*. Dissertação - Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2017; TRINDADE, Hiran de Gusmão. *Populações tradicionais e conflitos socioambientais no cerrado: o caso do complexo de unidades de conservação de Terra Ronca-GO*. Dissertação - Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural. Universidade de Brasília, Brasília, 2016; CHACPE, Juliana Fernandes. *Territórios quilombolas e unidades de conservação de proteção integral: desafios da conciliação na Administração Federal*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2014; LÚCIO, Sílvia Laine Borges. *Gestão participativa e conflitos socioambientais em áreas protegidas no Cerrado mineiro: a pecuária de solta na RDS Veredas do Acari/MG*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2013; PARENTE, Izabel Cavalcanti Ibiapina. *Conflitos em áreas protegidas na Amazônia: o caso do Parque Estadual Monte Alegre*

Universidade de Brasília, bem como em outras instituições de ensino superior<sup>126</sup>. Também há uma grande quantidade de pesquisas importantes, especialmente nas áreas de

---

(PA). Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012; GOMES, Jacqueline Martins. *Conservação da natureza e emancipação social: um estudo de caso sobre a comunidade de Santa Maria do Caiauá e sua relação com a Floresta Nacional Pau-Rosa, Maués, Amazonas*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2012; ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. *Ordenamento territorial e áreas protegidas: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2011; LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2007; BARNES, Eduardo Vieira. *O conselho do parque nacional da Serra do Divisor: rituais políticos, (sobre) posições e representações territoriais*. Dissertação - Mestrado em Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2006; MIRANDA, Julliana Paula. *Identidade territorial e organização social: reserva Cazumbá-Iracema no município de Sena Madureira/Acre*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2006; FALEIRO, Rodrigo Paranhos. *Unidade de conservação versus terra indígena, um Estado em conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública*. Dissertação - Mestrado em Antropologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

<sup>126</sup> Conferir, por exemplo: GUERRERO, Natalia Ribas. *Tem romance aquele lugar: territorialidade beiradeira e resistência em conflitos socioambientais nos rios Xingu e Iriri (Pará)*. Tese - Doutorado em Antropologia Social. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023; MACÊDO, Gabriela Silva Santa Rosa. *Adoção de sistemas agroflorestais e gestão territorial de comunidades quilombolas da reserva de desenvolvimento sustentável Quilombos da Barra do Turvo*. Tese - Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas, 2022; NORTE FILHO, Antônio Ferreira do. *Direito real de uso: princípio da segurança sustentável como garantia fundamental de permanência dos povos tradicionais em unidade de conservação*. Tese - Doutorado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade. Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021; CAMPOS, Gabrielle Luz. *Revisitando o instituto das unidades de proteção integral para a permanência de povos e comunidades tradicionais marginalizadas sob uma perspectiva relacional ser humano e natureza*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2020; SCALCO, Raquel Faria. *Unidades de conservação e territórios quilombolas: desafios, sobreposições de interesses e conciliação de direitos em Minas Gerais*. Tese - Doutorado em Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019; FERREIRA, Iara Vasco. *Unidades de conservação da natureza em terras indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação*. Tese - Doutorado em Ciências Ambientais. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018; MAFRA, Tiago Vernize. *Produção socioespacial do litoral do Paraná e as estratégias de resistências dos pescadores artesanais na luta pelo seu território*. Tese - Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná, 2018; SANTOS, LIMA, Nathalia Fernandes. *Gestão de áreas protegidas: instrumentos para implementação dos direitos socioambientais nos parques brasileiros marinhos-costeiros*. Dissertação - Mestrado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; MARIO ALBERTO. *Espaço, geograficidades e ação política comunitária na Resex marinha de Canavieiras-BA*. Tese - Doutorado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017; BULHOES, Taina Gonçalves. *O Território da Mata dos Crioulos e demandas territoriais distintas: contradições entre comunidades quilombolas e unidades de conservação*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016; LIMA, Francinaldo Ferreira de. *O acesso às políticas públicas por populações tradicionais na gestão de unidades de conservação de uso sustentável: o caso das Reservas Extrativistas da Terra do Meio Altamira-PA*. Dissertação - Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia. Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Manaus, 2015; VANDRESEN, José Carlos. *Povos e comunidades tradicionais em unidades de conservação: a cartografia social como instrumento de mobilização dos ilhéus do rio Paraná*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2014; FREITAS, Rodrigo Rodrigues de. *Implicações de políticas de conservação e desenvolvimento na pesca artesanal costeira em uma área marinha protegida da Baía da Ilha Grande*. Tese - Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas, 2014; SILVA, Juliana de Oliveira e. *Os usos dos manguezais da estação ecológica de Guaraqueçaba pelos pescadores artesanais do litoral norte do Paraná: conflitos socioambientais e arranjos alternativos de gestão pesqueira*. Dissertação - Mestrado em Meio Ambiente e

Ciências Humanas, Ciências Ambientais e Ciências Biológicas, que abordam especificamente a participação de povos tradicionais na gestão de áreas protegidas<sup>127</sup> a

---

Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná, 2013; SILVA, André Luiz Ferreira da. *Onde os direitos ambientais sobrepõem direitos humanos na mata Atlântica brasileira: estudo a respeito da diversidade cultural em comunidades tradicionais sobrepostas por unidades de conservação no Vale do Ribeira*. Dissertação - Mestrado em Ecologia Aplicada. Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012; DIAS, Darlan Airton. *Conflitos socioambientais decorrentes da presença humana em unidades de conservação: estudo de caso da comunidade quilombola São Roque, nos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral*. Dissertação - Mestrado em Ciências Ambientais. Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2010; LOPES, Syglea Rejane Magalhães. *Povos e comunidades tradicionais da Amazônia Legal: análise das normas jurídicas de acesso aos territórios e aos bens ambientais*. Tese - Doutorado em Direitos Humanos e Meio Ambiente. Universidade Federal do Pará, Belém, 2009; MACEDO, Heitor Schulz. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil*. Dissertação - Mestrado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, 2008; TRECCANI, Girolamo Domenico. *Regularizar a terra: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

<sup>127</sup> Conferir, por exemplo: PRADO, Deborah Santos. *Processos de cogestão e seus avanços em Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil*. Tese - Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019; COSTA, Ivys Medeiros da. *A gestão participativa em áreas sobrepostas de unidade de conservação e terra indígena: a situação dos Potiguara na Paraíba*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019; MARINELLI, Carlos Eduardo Pianca. *Cogestão Adaptativa: Governança de Sistemas Socioecológicos e Efetividade de Unidade de Conservação da Amazônia*. Tese - Doutorado em Ecologia. Universidade de Brasília, Brasília, 2016; LIMA, Maira Egito Alves de. *Gestão participativa na reserva extrativista Acaú-Goiana: o papel da comunidade de Acaú - PB*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016; CALANDINO, Danielle. *Influência da participação social na conservação da biodiversidade em unidades de conservação brasileiras*. Tese - Doutorado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2016; MENEZES, Débora. *Comunicação e mobilização na gestão participativa de unidades de conservação: o caso da APA da Serra da Mantiqueira*. Dissertação - Mestrado em Divulgação Científica e Cultural. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015; DIAS, Ana Carolina Esteves. *Monitoramento participativo da pesca na comunidade de Tarituba, Paraty-RJ: conciliando conservação e pesca artesanal*. Dissertação - Mestrado em Ecologia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015; BRITES, Alice Dantas. *Por que os povos da floresta se envolvem no monitoramento participativo da coleta e do comércio de recursos naturais? Avaliando múltiplos determinantes da participação*. Tese - Doutorado em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015; FOPPA, Carina Catiana. *Comunidades tradicionais em movimento: perspectivas para o desenvolvimento territorial sustentável, gestão adaptativa e educação ambiental em unidades de conservação marinho-costeiras*. Tese - Doutorado em Educação Ambiental. Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2013; FALCÃO, Laércio Bezerra. *Turismo em Resex: perspectivas de desenvolvimento, participação social e políticas públicas nas RESEX de Soure e de Curuçá no Pará*. Dissertação - Mestrado Profissional em Turismo. Universidade de Brasília, Brasília, 2013; LÚCIO, Sílvia Laine Borges. *Gestão participativa e conflitos socioambientais em áreas protegidas no Cerrado mineiro: a pecuária de solta na RDS Veredas do Acari/MG*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2013; BARBOSA, Claudia Silva. *Recategorização de unidades de conservação: o discurso de uma nova territorialidade e participação social no contexto do Parque Nacional dos Pontões Capixabas - ES*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013; VIVACQUA, Melissa. *Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal: conflitos e sinergias nos processos de criação de Reservas Extrativistas Marinho-Costeiras em Santa Catarina*. Tese - Doutorado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012; SPINOLA, Juliana Lima. *Participação e deliberação na Resex marinha do Pirajubaé (SC)*. Tese - Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011; PIRRÓ, Mariana Soares de Almeida. *Práticas de pesquisa de campo com comunidades tradicionais: contribuições para a gestão participativa do Arquipélago de Ilhabela - SP*. Dissertação - Mestrado em Geografia. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010; MACÊDO, José Alberto Castro. *Avaliação da gestão participativa dos parques*

partir de conceitos como *cogestão*, *gestão participativa*, *gestão adaptativa* e *gestão compartilhada*. No entanto, foram localizados poucos trabalhos que se debruçam sobre a participação de povos tradicionais em áreas protegidas sob um enfoque predominantemente jurídico<sup>128</sup> <sup>129</sup>.

## A ORIGINALIDADE DA PESQUISA E A SUA INTERDISCIPLINARIDADE

Não se conseguiu identificar estudos jurídicos no país que abordem a questão peculiar que esta pesquisa se propõe a investigar: a participação de povos tradicionais na produção de normas relacionadas a áreas protegidas no Brasil em níveis que configurem uma dinâmica de *corregulação*. A originalidade desta pesquisa reside principalmente no ineditismo da realização de uma análise profunda e abrangente, que se debruçará sobre o arcabouço jurídico e os processos administrativos que documentam o histórico de elaboração dos planos de manejo – principal instrumento jurídico de gestão de áreas protegidas – com o objetivo de analisar o nível de participação dos povos tradicionais na sua elaboração.

Além disso, a pesquisa inova ao complementar e confrontar a análise documental com a realização de dezenas de entrevistas semiestruturadas, um esforço empírico de grande envergadura e ainda pouco explorado no campo do direito<sup>130</sup>. Essa combinação de

---

*estaduais da Bahia*. Dissertação - Mestrado em Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

<sup>128</sup> NAHAS, Nathalia Lima. *Mapeamento empírico dos direitos socioambientais em unidades de conservação de proteção integral*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023; MARTINS, Camila Cecília do Nascimento. *Desafiando a crise ambiental como crise da racionalidade moderna: resistência constitucional do quilombo Lagoas e comunidade Pé do morro*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2022; MATOS, Raimundo Giovanni Franca. *Desafios jurídicos da concretização da cidadania ambiental em reservas extrativistas*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; SOUZA, Patrícia Borba de. *Direitos, comunidades quilombolas e conservação da biodiversidade: o exemplo do Vale do Ribeira-SP*. Tese - Doutorado em Direito Político e Econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2014; MENDES, Ana Beatriz Vianna. *Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre justiça*. Tese - Doutorado em Ambiente e Sociedade. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

<sup>129</sup> O foco desta pesquisa é eminentemente jurídico, centrado na participação dos povos tradicionais na produção de normas em áreas protegidas. No entanto, a sua abordagem é necessariamente interdisciplinar, dada a complexidade do tema e a natureza da metodologia adotada, explicitada mais adiante.

<sup>130</sup> A título ilustrativo, uma busca no repositório da Universidade de Brasília, abrangendo todas as linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e utilizando a palavra-chave “entrevistas” permitiu identificar apenas 7 pesquisas defendidas no ano de 2024 que realizaram entrevistas semiestruturadas. Esse quantitativo representa menos de 7% do total de teses e dissertações do PPGD com data de defesa em 2024 constantes no repositório (103). Além disso, as poucas pesquisas identificadas

métodos materializa a perspectiva interdisciplinar do trabalho. Enquanto a análise dos documentos permite examinar os dispositivos normativos e os registros formais, as entrevistas captam as percepções e experiências diretas dos atores envolvidos: servidores do órgão ambiental e membros de povos tradicionais. Essa triangulação metodológica, portanto, enriquece a pesquisa ao sustentar uma visão mais profunda, qualitativa e completa da dinâmica de corregulação, que vai além do que está positivado na norma ou registrado nos processos.

Embora ancorada no campo do Direito, esta pesquisa reconhece que a análise da participação dos povos tradicionais na produção normativa em áreas protegidas demanda necessariamente uma *abordagem interdisciplinar*. A complexidade do tema, que envolve dimensões jurídicas, institucionais, sociais e culturais, impõe o diálogo com outras áreas do conhecimento e o recurso a instrumentos metodológicos que vão além da análise estritamente normativa. Essa interdisciplinaridade decorre, portanto, da própria natureza do objeto e da necessidade metodológica de compreendê-lo em sua integralidade, e não de uma escolha voluntaria da pesquisadora. Longe de diluir o caráter jurídico do trabalho, essa abertura busca potencializá-lo, oferecendo bases mais sólidas para avaliar em que medida é possível reconhecer os povos tradicionais como agentes da corregulação.

Não se pretendeu esgotar todas as perspectivas possíveis de análise, uma vez que não foram objeto de pesquisa todos os instrumentos, normas e atores potencialmente envolvidos na elaboração de normas relacionadas a áreas protegidas no país. O diferencial

---

realizaram um número reduzido de entrevistas. Apenas uma pesquisa superou o quantitativo de entrevistas deste trabalho (40 entrevistas, conforme detalhado mais adiante). Conferir: ANDRADE, Fabiana Lima Agapejev de. *"Não vou plantar bananeira para não comer o primeiro cacho": a violência sexual ocorre dentro de casa*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (5 entrevistas); ASSUMPÇÃO, Vinicius de Souza. *Monitoração eletrônica cautelar e controle de vidas negras: estudo empírico sobre a vigilância e impactos nas sociabilidades na cidade de Salvador*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (10 entrevistas); MAGALHÃES, Rafael Ferreira. *Qual é a eficácia da reparação das vítimas de discriminação racial no Poder Judiciário?* Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (6 entrevistas); OLIVEIRA, Francine Rossi Nunes Fernandes. *Os marcadores de gênero e raça na condição de acesso das trabalhadoras domésticas remuneradas à previdência social no Brasil*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (5 entrevistas); SILVA, Tédney Moreira da. *Confinamentos e penitências na Terra de Muitos Males: punição e encarceramento de indígenas Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (112 entrevistas); SOARES, Bruno César Prado. *A Constituição como garantia de sobrevivência: Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte (1983-1988)*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (15 entrevistas); VIEIRA, Sinara Gumieri. *A economia moral do aborto nas mortes maternas por covid-19 no Brasil: um estudo sobre criminalização do aborto e justiça reprodutiva*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2024 (25 entrevistas).

desta pesquisa reside em articular, de modo integrado, a análise de normas, processos e entrevistas, a fim de investigar em que medida o principal instrumento jurídico de gestão relacionado a esses espaços – o plano de manejo – materializa um autêntico processo conjunto de produção normativa.

Por fim, convém esclarecer a natureza e os limites da abordagem interdisciplinar aqui adotada. O diálogo com outras áreas do conhecimento serve ao propósito de aprofundar a compreensão de um fenômeno de relevância para o campo jurídico, sem deslocar o eixo da análise. O objetivo central, portanto, é analisar como a participação dos povos tradicionais se manifesta e se institucionaliza na forma de corregulação em um instrumento específico. Desta forma, a tese não avança para uma investigação sociológica ou antropológica sobre as causas que levaram a um maior empoderamento e protagonismo desses povos. O recorte é deliberado: a ênfase não reside no "porquê" desse empoderamento e protagonismo, mas em "como" ele se materializa e produz efeitos jurídicos concretos na coprodução de normas.

## TRAJETÓRIA DA PESQUISADORA EM RELAÇÃO AO TEMA

O interesse acadêmico pelo tema está fortemente ligado à trajetória profissional da pesquisadora no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão ambiental gestor das áreas protegidas federais no Brasil. Durante a sua atuação como advogada pública no ICMBio, a pesquisadora lidou diretamente com questões jurídicas relacionadas à gestão de áreas protegidas e aos direitos de povos tradicionais, adquirindo uma compreensão abrangente das complexidades e desafios que permeiam esses contextos. Essa experiência prática não apenas revelou as nuances das dinâmicas participatórias que envolvem a elaboração das normas jurídicas que regem esses espaços, como também despertou o interesse por uma investigação acadêmica mais aprofundada sobre o nível de participação dos povos tradicionais na produção dessas normatividades.

## ESTRUTURA GERAL DA TESE

Com o objetivo de responder à questão central desta investigação, a tese foi organizada em duas partes sequenciais e interdependentes: a primeira estabelece as fundações da análise e a segunda desenvolve o núcleo argumentativo.

A Parte I, intitulada "Bases da Pesquisa: Delineamento Metodológico e Contextualização Empírica", dedica-se a apresentar os pilares que sustentam o estudo. O Capítulo 1 expõe o delineamento metodológico, detalhando a estratégia de pesquisa, os critérios de análise e os procedimentos de coleta e tratamento dos dados. Na sequência, o Capítulo 2 oferece a contextualização empírica, sistematizando os resultados dos levantamentos sobre o universo das áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais e daquelas que, dentro desse universo, possuem planos de manejo. De caráter eminentemente descritivo, esses levantamentos organizam informações dispersas, até então não consolidadas oficialmente, oferecendo não apenas a base para a análise desenvolvida na tese, mas também subsídios úteis a pesquisas futuras.

A Parte II, "A Análise da Corregulação pelos Povos Tradicionais", aprofunda a investigação a partir de três perspectivas distintas e complementares, cada uma correspondendo a um capítulo. O Capítulo 3 analisa a corregulação sob a ótica do arcabouço jurídico, com o propósito de verificar em que medida a legislação, por si só, assegura as condições para a coprodução normativa. O Capítulo 4 desloca o foco da norma para a prática, examinando os processos administrativos de elaboração dos planos de manejo. Finalmente, o Capítulo 5 traz a perspectiva dos atores, abordando a questão a partir das percepções de servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais, revelando como compreendem e atribuem sentido à sua participação.

A opção por essa estrutura decorre da necessidade de triangular as fontes normativa, documental e empírica. Essa separação permite isolar as especificidades de cada dimensão sem implicar uma fragmentação: cada capítulo dialoga com o anterior, aprofundando a análise e integrando progressivamente os resultados, de modo a reforçar a coerência e a robustez da investigação. Inicia-se, a seguir, a apresentação das bases da pesquisa.

## PARTE I – BASES DA PESQUISA: DELINEAMENTO METODOLÓGICO E CONTEXTUALIZAÇÃO EMPÍRICA

### 1. DESENHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A metodologia utilizada para investigar o nível de participação dos povos tradicionais na produção das normas do principal instrumento jurídico de gestão de áreas protegidas federais – os planos de manejo – estrutura-se essencialmente em *três pilares de análise*, que correspondem aos capítulos da Parte II da tese. O primeiro pilar contempla a análise das normas do arcabouço jurídico aplicável (Capítulo 3); o segundo, a análise dos processos administrativos que registram o histórico de elaboração dos planos de manejo (Capítulo 4); e o terceiro, a realização de entrevistas semiestruturadas com atores do processo participativo (Capítulo 5). Esses pilares – de natureza normativa, documental e empírica – orientam a organização da pesquisa e são ilustrados a seguir<sup>131</sup>.

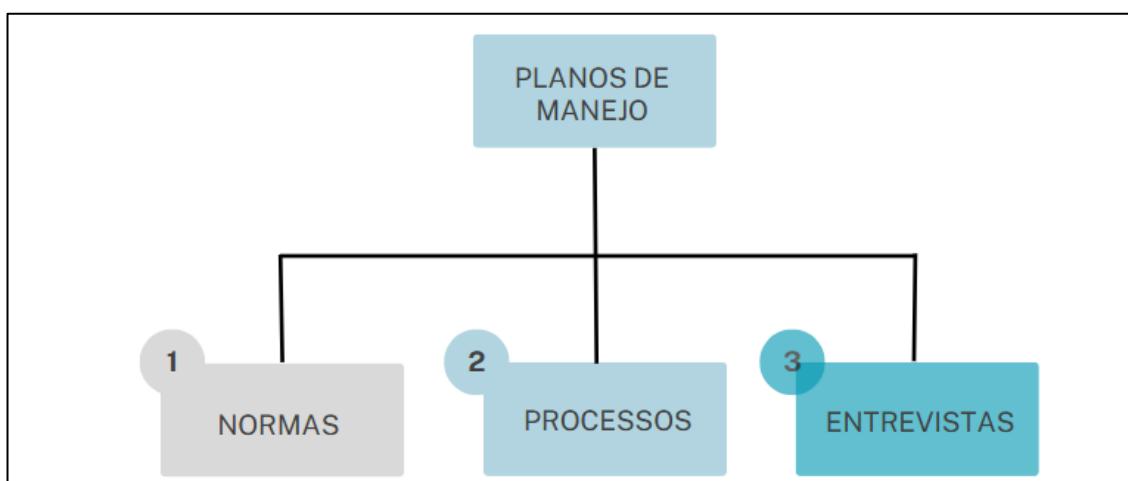


Figura 4 - Pilares de análise da metodologia de pesquisa.

Esses pilares desdobram-se em dez etapas metodológicas específicas. As duas primeiras, descritas nos itens (i) e (ii) a seguir, correspondem a levantamentos iniciais, de caráter eminentemente descritivo, realizados para esta pesquisa com o objetivo de identificar as áreas protegidas e os respectivos planos de manejo que deveriam compor o objeto de análise. Pelo caráter abrangente e pelo esforço de sistematização – considerando a inexistência de dados oficiais específicos e consolidados sobre o tema – optou-se por apresentar os seus resultados em *seções preliminares próprias*, de modo a registrar a base

<sup>131</sup> Embora a análise normativa também seja de *natureza documental*, optou-se aqui por distinguir, para fins metodológicos, os *documentos normativos* (leis, decretos e instruções normativas) dos *documentos administrativos* (processos que registram a elaboração dos planos de manejo).

de dados que serviu de premissa para as etapas seguintes da pesquisa e também disponibilizar informações potencialmente úteis a futuras investigações. Seguem as etapas:

- (i) levantar as áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais (seção preliminar);
- (ii) levantar as áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo (seção preliminar);
- (iii) levantar o arcabouço jurídico relacionado aos planos de manejo;
- (iv) analisar as normas que compõem o arcabouço jurídico de planos de manejo;
- (v) levantar e obter acesso aos processos administrativos de elaboração de planos de manejo;
- (vi) analisar os processos administrativos de elaboração de planos de manejo;
- (vii) classificar o nível de participação dos povos tradicionais a partir dos critérios aplicados nas análises normativa (iv) e documental (vi);
- (viii) comparar os níveis de participação resultantes das análises normativa (iv) e documental (vi);
- (ix) realizar entrevistas semiestruturadas com servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais que participaram da elaboração dos planos de manejo e classificar o nível de participação segundo os mesmos critérios; e
- (x) comparar os níveis de participação identificados nas entrevistas, tanto entre os dois grupos entrevistados, quanto em relação aos resultados da análise documental (vi).

Essas etapas permitem articular as três dimensões de análise – normativa, documental e empírica –, oferecendo uma visão abrangente da participação, conforme será detalhado a seguir.

## 1.1 LEVANTAMENTOS PRELIMINARES

A primeira etapa (i) consistiu no levantamento das áreas protegidas federais com povos tradicionais, seja essa presença permitida ou proibida pela lei. Os resultados – de caráter eminentemente descritivo – estão sistematizados em seção preliminar própria,

apresentada após esta seção da metodologia. O levantamento permitiu identificar um universo de 182 áreas protegidas federais com povos tradicionais, sendo 121 de uso sustentável e 61 de proteção integral.

A segunda etapa (ii) verificou, entre as áreas identificadas na etapa anterior, quais possuem plano de manejo. Os resultados – também de natureza descritiva e reunidos em seção preliminar específica após esta seção da metodologia – indicaram 73 áreas de uso sustentável e 43 áreas de proteção integral, conforme o diagrama apresentado a seguir.

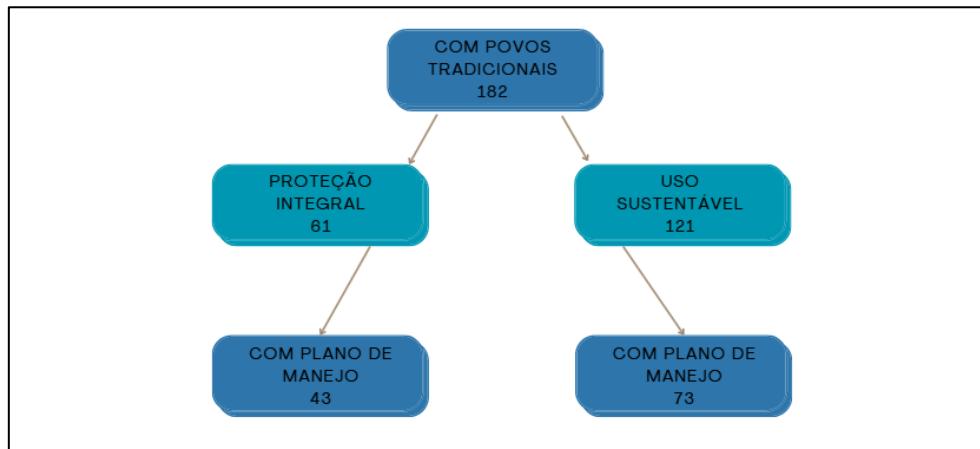


Figura 5 - Levantamento das áreas protegidas federais com povos tradicionais que possuem planos de manejo.

## 1.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DO AR CABOUÇO JURÍDICO

Na terceira etapa (iii), realizou-se um levantamento detalhado do arcabouço jurídico relacionado aos planos de manejo, considerando tanto normas vigentes quanto revogadas. Esse levantamento permitiu verificar a abrangência de normas de diferentes hierarquias: leis, decretos e instruções normativas (IN) do órgão ambiental federal (ICMBio), além de atos administrativos com força normativa vinculante (Roteiros Metodológicos)<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> As normas gerais sobre participação social em matéria ambiental – como a Declaração do Rio/1992 (Princípio 10), a Convenção nº 169 da OIT (art. 6º), o Acordo de Escazú/2018 (arts. 6º e 7º), a Convenção de Aarhus/1998 (arts. 4º e 6º), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981, art. 2º, X), o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP, arts. 2º e 3º) e a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT, art. 3º) – foram apresentadas na Introdução como parte da base jurídica ampla da participação. Para fins metodológicos, a presente análise limita-se ao arcabouço jurídico específico dos planos de manejo (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002, Instruções Normativas do ICMBio e roteiros metodológicos), a fim de verificar em que medida tais normas asseguram condições para a corregulação, sem prejuízo do reconhecimento da base normativa mais ampla que fundamenta o princípio da participação social no direito ambiental.

A quarta etapa (iv) consistiu na análise das normas que compõem o arcabouço jurídico dos planos de manejo, com o objetivo específico de verificar em que medida a legislação, por si só, assegura condições para a corregulação. Optou-se por realizar essa análise normativa de forma compartimentada, sem recorrer ainda a exemplos concretos ou aos elementos empíricos da pesquisa, como os processos administrativos e as entrevistas, examinados nas etapas seguintes. Essa delimitação metodológica buscou evitar a sobreposição de dimensões distintas da investigação e assegurar clareza na comparação posterior entre a previsão normativa e a realidade observada.

Para a análise do arcabouço jurídico, aplicaram-se oito *critérios de avaliação de participação social*<sup>133</sup> – cinco *critérios de aceitação*<sup>134</sup> e três *critérios de procedimento*<sup>135</sup> – conceituados a seguir e testados sob a forma dos seguintes questionamentos:

*Critérios de aceitação:*

*1. Representatividade:* avalia se os participantes indicados como representantes dos povos tradicionais constituem uma amostra amplamente representativa das suas comunidades. Para garantir representatividade, é também essencial que membros de todas as comunidades sejam incluídos, a fim de assegurar a diversidade de perspectivas e interesses<sup>136</sup>.

Questionamento: *Os participantes constituem/constituíram uma amostra representativa das comunidades dos povos tradicionais?*

---

<sup>133</sup> Os critérios de avaliação da participação social aqui utilizados, usados para avaliar a qualidade da participação, foram propostos por Rower e Frewer para analisar a participação social em processos de tomada de decisão para gestão de riscos ambientais. Dentre os critérios por eles propostos, divididos em *critérios de aceitação* e *critérios de procedimento*, apenas não será utilizado nesta pesquisa o critério de procedimento *custo-efetividade*, que diz respeito à análise do custo-benefício (no sentido monetário) do processo de participação. ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

<sup>134</sup> Segundo Rower e Frewer, os *critérios de aceitação* referem-se à construção e implementação eficaz de um procedimento de participação. ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

<sup>135</sup> Segundo Rower e Frewer, os *critérios de procedimento* estão relacionados à potencial aceitação/reconhecimento do procedimento de participação. ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

<sup>136</sup> Reconhece-se que a seleção de representantes pode ser influenciada por fatores culturais, como idade ou *status*, o que pode não refletir a diversidade de perspectivas das comunidades de povos tradicionais. Por essa razão, conforme será detalhado adiante, a análise documental será complementada por entrevistas, que explorarão as percepções subjetivas dos membros de povos tradicionais sobre quem efetivamente os representa, visando obter uma compreensão mais completa de como a representatividade é percebida não somente nos documentos, mas também na visão dos próprios povos tradicionais.

2. *Independência*: avalia se os representantes dos povos tradicionais puderam participar da formulação do instrumento jurídico com autonomia, sem interferências externas indevidas, especialmente do ICMBio. Verifica-se se tiveram liberdade para discutir, propor e rejeitar alternativas, garantindo que a sua participação seja genuína e não meramente formal.

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais possuem/possuíam independência para participar em relação ao ICMBio?*

3. *Envolvimento prévio*: avalia se os representantes dos povos tradicionais foram incluídos desde as etapas iniciais da formulação do instrumento jurídico. A participação desde o início é fundamental para garantir que possam influenciar todas as fases do processo.

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais são/foram envolvidos no processo de elaboração do instrumento desde o início?*

4. *Influência*: examina se a participação dos povos tradicionais impacta de fato as decisões e o conteúdo final do instrumento. Busca-se verificar se as suas contribuições foram incorporadas, se as suas sugestões resultaram em alterações nas propostas iniciais e se houve resposta institucional às suas intervenções.

Questionamento: *A participação dos representantes dos povos tradicionais tem/teve impacto real nas decisões e no conteúdo final do instrumento?*

5. *Transparência*: avalia se os representantes dos povos tradicionais tiveram acesso contínuo e informado às etapas, discussões e decisões relevantes da formulação do instrumento jurídico, bem como se o resultado final foi devidamente divulgado e tornado acessível.

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais acompanham/acompanharam o andamento dos trabalhos e a forma como as decisões são/foram tomadas?*

#### *Critérios de procedimento:*

6. *Acessibilidade de recursos*: verifica se os representantes dos povos tradicionais dispuseram de recursos humanos, materiais e informacionais que viabilizassem a sua efetiva participação, incluindo acesso a especialistas, materiais adequados e tempo suficiente para contribuir de forma significativa.

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais têm/tiveram acesso a recursos suficientes (humanos, materiais e tempo) para participar de maneira efetiva?*

7. *Definição da tarefa*: analisa se os objetivos de cada etapa do processo participativo foram claramente definidos e comunicados aos representantes dos povos tradicionais, assegurando que compreendam o que é esperado deles e quais são as suas responsabilidades.

Questionamento: *O objetivo de cada etapa do processo participativo é/foi claramente definido para os representantes dos povos tradicionais?*

8. *Tomada de decisão estruturada*: avalia se foram utilizadas ferramentas e técnicas adequadas para apoiar a participação dos povos tradicionais, garantindo que pudessem contribuir de forma efetiva e compreender os métodos empregados na formulação do instrumento jurídico.

Questionamento: *Ferramentas ou técnicas adequadas são/foram utilizadas para apoiar a participação dos povos tradicionais e a tomada de decisões?*

Embora os critérios de participação utilizados nesta pesquisa tenham origem em parâmetros desenvolvidos no âmbito das ciências sociais para a avaliação da participação social, optou-se por complementá-los com uma análise sob a ótica da sua natureza jurídica, com o objetivo de identificar em que medida tais critérios se traduzem em obrigações jurídicas no ordenamento brasileiro. Nesse sentido, alguns critérios encontram respaldo jurídico direto e configuram obrigações exigíveis, sujeitas, portanto, a controle administrativo e judicial. Outros critérios, entretanto, apresentam natureza predominantemente metodológica, sem previsão legal específica que imponha cumprimento, ainda que possam ser defendidos de forma indireta à luz de princípios constitucionais e atos normativos de hierarquia inferior.

Ao aplicar esses critérios, verificou-se que alguns elementos analisados atendiam simultaneamente a mais de um critério. Nesses casos, optou-se por considerá-los em todos os critérios pertinentes, buscando capturar a complexidade da análise. A imagem a seguir ilustra os oito critérios de avaliação da participação social – cinco critérios de aceitação e três critérios de procedimento – adotados na pesquisa.



Figura 6 - Critérios de avaliação da participação social utilizados na metodologia de pesquisa.

A análise considerou a evolução normativa do arcabouço jurídico, distinguindo dois períodos: (a) *arcabouço jurídico antigo* (até 21.12.2017), composto pela Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000), pelo Decreto n. 4.340/2002 e pela Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007; e (b) *arcabouço jurídico vigente* (a partir de 22.12.2017), composto pela lei e decreto citados, mas incorporando a Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, que revogou e substituiu a instrução normativa anterior<sup>137</sup>. Essa distinção metodológica foi adotada porque a alteração do quadro normativo alterou diretrizes essenciais sobre a participação social na elaboração dos planos de manejo, tornando necessária uma avaliação comparativa entre os dois períodos para identificar avanços e limitações.

Além disso, essa delimitação dialoga diretamente com a análise dos processos administrativos de elaboração de planos de manejo. Os instrumentos mais antigos examinados foram elaborados sob a vigência do arcabouço jurídico antigo, enquanto uma boa parte dos mais recentes seguiram as diretrizes do arcabouço jurídico vigente. Essa correspondência permite não apenas verificar a coerência entre as normas e a sua aplicação prática, mas também avaliar se as alterações no arcabouço jurídico se refletiram em mudanças concretas nos níveis de participação dos povos tradicionais.

<sup>137</sup> A distinção entre arcabouço jurídico *antigo* e *vigente* nesta pesquisa considera a data de publicação e entrada em vigor da Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, em 22 de dezembro de 2017, quando revogou a Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007 e introduziu novas diretrizes para a elaboração e revisão de planos de manejo de áreas protegidas federais. Assim, o arcabouço jurídico *antigo* refere-se às normas vigentes até 21 de dezembro de 2017, enquanto o arcabouço jurídico *vigente* abrange as normas em vigor a partir de 22 de dezembro de 2017.

### 1.3 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS PROCESSOS

A quinta etapa (v) consistiu no levantamento dos processos administrativos que documentam a elaboração de planos de manejo das áreas protegidas de uso sustentável e na solicitação de acesso ao seu conteúdo. Para tanto, foram apresentados pedidos formais de acesso à informação ao órgão ambiental federal, por meio de protocolo digital<sup>138</sup>.

A sexta etapa (vi) correspondeu à análise dos processos administrativos que documentam a elaboração dos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável. O objetivo foi avaliar o nível de participação dos povos tradicionais a partir da aplicação dos mesmos critérios de avaliação da participação social anteriormente definidos, operacionalizados por meio dos questionamentos já apresentados.

Para viabilizar a análise, selecionou-se uma amostra correspondente a *dois terços dos processos administrativos de planos de manejo considerados aptos para análise*<sup>139</sup>, dividida igualmente entre os instrumentos *mais antigos e mais recentes*, com base nas respectivas datas de publicação no Diário Oficial da União. Esse recorte buscou equilibrar representatividade e viabilidade prática, diante do volume expressivo de documentos envolvidos – frequentemente com milhares de páginas em cada processo –, assegurando amplitude suficiente para captar variações temporais e padrões evolutivos sem comprometer a profundidade da investigação.

Além disso, a delimitação *preservou a distância temporal entre os grupos analisados*, condição necessária à comparabilidade entre os instrumentos mais antigos e mais recentes. Caso todos os processos fossem examinados, a proximidade das datas de publicação dos planos de manejo dificultaria identificar variações nos níveis de participação social ao longo do tempo. Assim, a amostra selecionada permite capturar padrões gerais e, ao mesmo tempo, garantir um intervalo temporal adequado para observar mudanças e evoluções nas práticas participativas.

A estratégia adotada ancora-se nos princípios da *representatividade qualitativa*, que privilegia a seleção estratégica de casos em estudos qualitativos, valorizando

---

<sup>138</sup> Os pedidos foram realizados conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* – processos SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82 e 02070.019731/2024-14 – em junho e novembro de 2024, respectivamente.

<sup>139</sup> Os processos considerados *inaptos para análise* foram os processos não localizados e os processos com documentação insuficiente para análise, conforme será detalhado mais adiante.

diversidade e relevância dos contextos em detrimento do tamanho absoluto da amostra<sup>140</sup>. Além disso, a delimitação também se fundamenta no critério de *saturação teórica*, uma vez que os dados coletados na amostra selecionada já permitem identificar padrões consistentes e recorrentes no nível de participação, tornando desnecessária a análise de todos os processos administrativos<sup>141</sup>.

Paralelamente, a opção pelo recorte temporal, comparando planos de manejo mais antigos e mais recentes, revelou-se a mais adequada porque possibilita a identificação de avanços, retrocessos ou recorrências nas práticas participativas dos povos tradicionais ao longo do tempo. Não se adotou delimitação por bioma ou por grupo específico de povos tradicionais porque, tratando-se do mesmo órgão gestor (ICMBio) e do mesmo arcabouço jurídico que regula o instrumento analisado, não se espera que haja variações significativas na forma de tratamento da participação social em função desses fatores.

No curso da investigação, alguns desafios impactaram a composição da amostra analisada. No levantamento inicial, foram identificados 73 processos de planos de manejo de áreas protegidas de uso sustentável. Desse total, 12 precisaram ser excluídos por não terem sido localizados (2 processos)<sup>142</sup> ou por apresentarem documentação insuficiente para análise (10 processos)<sup>143</sup>, o que resultou em um universo de 61 áreas com processos considerados aptos para análise. Portanto, a investigação recaiu sobre *40 processos aproximadamente dois terços do total* – divididos equitativamente entre os 20 planos de manejo mais antigos (publicados há mais de 10 anos) e os 20 mais recentes (publicados

---

<sup>140</sup> PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods*. 4 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.

<sup>141</sup> GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L. *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Publishing, 1967.

<sup>142</sup> Processos não localizados: 1. Floresta Nacional do Purus (plano de manejo de 2009 - processo n. 02001.001771/2009-62); e 2. Floresta Nacional Mapiá-Inauini (plano de manejo de 2009 - processo n. 02001.001772/2009-15).

<sup>143</sup> Processos com documentação insuficiente para análise: 1. Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (plano de manejo de 1995 - processo SEI/ICMBio n. 02070.001957/2015-60); 2. Floresta Nacional de Saracá-Taquera (plano de manejo de 2002 - processo SEI/ICMBio n. 02001.007986/2002-34); 3. Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim (plano de manejo de 2004 - processo SEI/ICMBio n. 02001.003564/2004-51); 4. Floresta Nacional do Jamari (plano de manejo de 2005 - processo SEI/ICMBio n. 02001.001997/2005-53); 5. Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado (plano de manejo de 2008 - processo SEI/ICMBio n. 02001.003807/2005-32); 6. Reserva Extrativista Chico Mendes (plano de manejo de 2008 - processo SEI/ICMBio n. 02001.000106/2007-11); 7. Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema (plano de manejo de 2008 - processo SEI/ICMBio n. 02070.000187/2008-17); 8. Reserva Extrativista Baixo Juruá (plano de manejo de 2009 - processo SEI/ICMBio n. 02070.001373/2008-65); 9. Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu (plano de manejo de 2010 - processo SEI/ICMBio n. 02001.004941/2007-12); e 10. Floresta Nacional do Crepori (plano de manejo de 2010 - processo SEI/ICMBio n. 02070.002088/2009-42).

há menos de 5 anos)<sup>144</sup>, conforme as respectivas datas de publicação no Diário Oficial da União.

Os processos *não localizados* – 2 processos – referiam-se a processos físicos pertencentes ao acervo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), anteriores à criação do ICMBio em 2007, o que dificultou o acesso e inviabilizou a análise<sup>145</sup>. Já os processos com *documentação insuficiente para análise* – 10 processos – apresentavam lacunas significativas nos registros das etapas de elaboração dos planos de manejo. Muitos desses planos foram elaborados, total ou parcialmente, ainda sob a gestão do IBAMA, em um período em que os registros formais de práticas participativas ainda eram incipientes. Alguns processos continham apenas documentos pontuais, como minutas de portarias ou resoluções de conselhos, sem qualquer registro detalhado sobre o histórico de elaboração do instrumento. Outros faziam menção genérica à participação de comunidades tradicionais e Conselhos ou à realização de oficinas e capacitações, mas sem detalhamento ou comprovação documental. A ausência de registros consistentes inviabilizou a aplicação dos critérios de avaliação da participação social, levando à exclusão desses processos para evitar distorções nos resultados e assegurar que as conclusões da pesquisa se apoiassem em dados robustos e verificáveis.

Mesmo entre os processos considerados aptos para análise, a investigação enfrentou desafios de qualidade documental. Muitos dos processos mais antigos consistiam em digitalizações de autos físicos, frequentemente desordenados e com qualidade de imagem variável, o que dificultou a reconstrução cronológica das etapas de elaboração dos planos de manejo. Ainda assim, foi possível extrair dados consistentes, permitindo conduzir uma análise sólida sobre a participação dos povos tradicionais na formulação desses instrumentos.

#### 1.4 CLASSIFICAÇÃO DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO

A sétima etapa (vii) da pesquisa consistiu em classificar o nível de participação dos povos tradicionais a partir dos critérios aplicados nas análises normativa (iv) e

---

<sup>144</sup> Ambos os períodos consideram como marco o início da análise dos processos administrativos pela pesquisadora, em novembro de 2024.

<sup>145</sup> O ICMBio somente foi criado em 28 de agosto de 2007 (Lei n. 11.516/2007), com a finalidade de gerir as áreas protegidas federais, dentre outras atribuições. Até então, a gestão dessas áreas ficava a cargo do IBAMA, órgão ambiental federal criado em 1989 (Lei n. 7.735/1989).

documental (vi). Para tanto, estabeleceu-se um indicador quantitativo que permitiu atribuir uma pontuação nos seguintes moldes:

- 0: critério não atendido;
- 1: critério parcialmente atendido; e
- 2: critério integralmente atendido.

Após atribuir as pontuações (0, 1 ou 2) para cada critério, realizou-se a soma total dos pontos, sendo a *pontuação máxima de 16 pontos* (8 critérios). A atribuição das pontuações baseou-se não apenas nas premissas de cada critério previamente estabelecido, mas também em uma análise comparativa entre os diferentes processos examinados. À medida que os processos administrativos eram analisados, alguns se destacavam como paradigmas de atendimento mais robusto ou mais fraco aos critérios, o que levava a ajustes nas pontuações previamente atribuídas. Esse processo de calibração contínua buscou assegurar consistência e rigor na aplicação das pontuações, levando em conta as variações práticas e contextuais observadas ao longo da análise.

Assim, a classificação do nível de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração das normas dos planos de manejo das áreas protegidas federais de uso sustentável foi dividida em quatro categorias:<sup>146</sup>

- *Não participação* (0-4 pontos): os povos tradicionais não foram envolvidos no processo de elaboração das normas;
- *Participação simbólica* (5-8 pontos): os povos tradicionais foram formalmente envolvidos no processo, mas sem oportunidade real<sup>147</sup> de contribuir para a elaboração das normas;

---

<sup>146</sup> A classificação em níveis foi feita com base nos níveis da *Escada da Participação* de Sherry Arnstein, adaptada e simplificada para o contexto desta pesquisa. A Escada de Arnstein identifica oito níveis de participação, que são divididos em três grandes categorias: *não participação*, *tokenismo* e *poder cidadão*. Nos níveis mais baixos, *manipulação* e *terapia*, classificados como *não participação*, o público não tem poder real de influência. Os níveis intermediários, que incluem *informação*, *consulta* e *apaziguamento*, fazem parte do *tokenismo*, em que o público é consultado ou informado, mas com pouca ou nenhuma capacidade de influenciar as decisões. Nos degraus superiores, como *parceria*, *delegação de poder* e *poder cidadão*, o público exerce controle efetivo sobre as decisões. Para esta pesquisa, a escada foi adaptada e simplificada em quatro categorias: *não participação*, *participação simbólica*, *participação ativa* e *corregulação*, refletindo o grau de envolvimento dos povos tradicionais no processo de elaboração das normas. Conferir: ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

<sup>147</sup> Para os fins desta pesquisa, *oportunidade real* refere-se à capacidade genuína dos povos tradicionais de contribuir de forma substancial no processo de elaboração das normas. A ausência de uma *oportunidade real* indica que, apesar de envolvidos formalmente, os povos tradicionais enfrentaram barreiras que limitaram sua capacidade de moldar efetivamente o resultado do processo.

- *Participação ativa* (9-12 pontos): os povos tradicionais foram envolvidos de forma mais substancial no processo, com oportunidades reais de contribuir para a elaboração das normas, mas sem ter um papel determinante; e
- *Corregulação* (13-16 pontos): Os povos tradicionais foram envolvidos de maneira colaborativa no processo e contribuíram de modo determinante para a elaboração das normas.

A figura a seguir representa essa classificação dos níveis de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração de normas em áreas protegidas federais, a partir da análise do arcabouço jurídico e dos processos administrativos relacionados ao instrumento em análise.

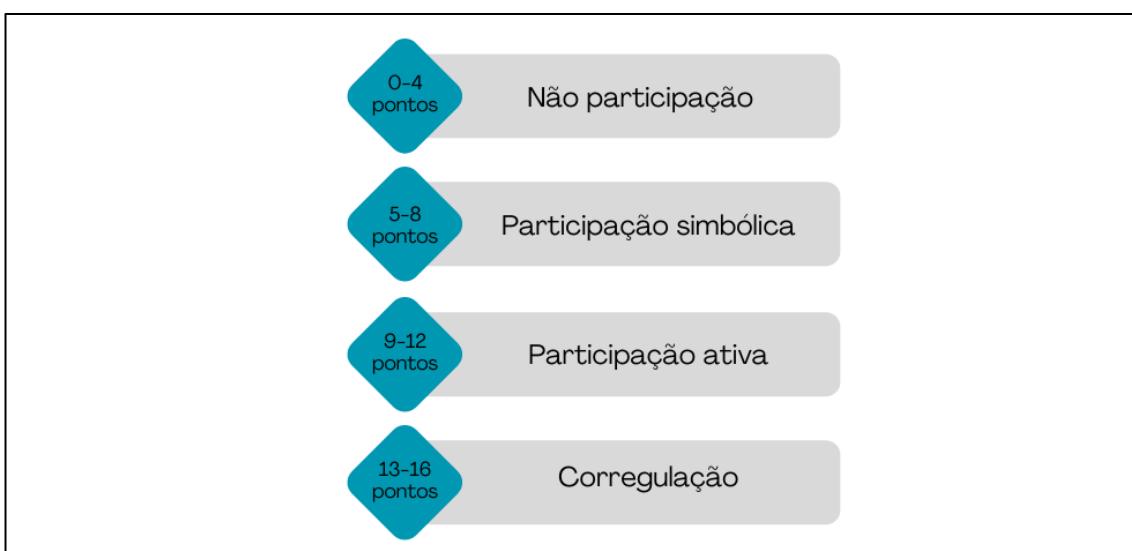


Figura 7 - Classificação dos níveis de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração das normas dos planos de manejo de áreas protegidas federais.

Essa metodologia de pesquisa aplicada à análise do arcabouço jurídico e dos processos administrativos de elaboração dos planos de manejo fornece uma visão consistente sobre a participação dos povos tradicionais na produção de normas em áreas protegidas. No entanto, a ocorrência de lacunas documentais, especialmente em processos administrativos mais antigos, devido à ausência ou à insuficiência na juntada ou no detalhamento de documentos específicos, pode indicar que eventos ou práticas participativas ocorreram sem o registro adequado<sup>148</sup>. Essa deficiência documental leva a

<sup>148</sup> Nos processos administrativos mais antigos, em sua maioria digitalizados a partir de registros físicos, verificou-se lacunas documentais em alguns casos. Essas lacunas incluem menções a fatos/eventos sem comprovação documental ou detalhamento suficiente nos autos. Logo, a participação dos povos tradicionais em alguns casos pode ter sido mais ampla do que os documentos analisados indicam, em razão da potencial incompletude de alguns registros documentais.

uma pontuação mais baixa nesses casos, uma vez que a análise se baseia exclusivamente nos registros disponíveis.

Além disso, é importante considerar que os métodos de avaliação utilizados<sup>149</sup>, embora amplamente reconhecidos e referenciados em pesquisas acadêmicas<sup>150</sup>, não garantem precisão absoluta, sobretudo diante das dificuldades inerentes à análise e à necessidade de julgamento sobre o enquadramento dos elementos documentais nos critérios estabelecidos para mensuração dos níveis de participação. Nesse sentido, destaca-se que a avaliação de cada caso se baseia na interpretação da pesquisadora. O estabelecimento de critérios claros e a aplicação de um indicador quantitativo constituíram uma tentativa de minimizar subjetivismos e trazer mais objetividade às conclusões da pesquisa.

## 1.5 COMPARAÇÃO: ANÁLISES NORMATIVA E DOCUMENTAL

A oitava etapa (viii) consistiu em comparar os resultados da análise normativa (etapa iv) e da análise dos processos administrativos (etapa vi), de modo a identificar convergências e divergências entre o que está previsto nas normas e o que se observa nos registros administrativos.

## 1.6 ENTREVISTAS

A nona etapa (ix) consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais que participaram da elaboração de planos de manejo<sup>151</sup>. O objetivo foi complementar e confrontar os dados obtidos na

---

<sup>149</sup> Ou seja, os critérios de avaliação da participação de Rowe e Frewer e a Escada de Participação de Arnstein, adaptados ao contexto da pesquisa e devidamente detalhados nesta seção.

<sup>150</sup> No portal acadêmico *Research Gate*, o artigo de Rowe e Frewer sobre critérios de avaliação da participação (ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000) aparece com 1.942 citações em outubro/2024, o que reflete a ampla utilização e referência desse método na academia. A seguinte pesquisa acadêmica brasileira, por exemplo, utilizou o método em questão na sua metodologia de análise: PRADO, Deborah Santos et al. Participação social nos conselhos gestores de unidades de conservação: avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020. Já o artigo de Sherry Arnstein sobre níveis de participação (ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969) aparece com 1.979 citações no mesmo portal acadêmico em outubro/2024.

<sup>151</sup> A realização das entrevistas foi previamente autorizada pelo sistema CEP/CONEP, composto nesse caso pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade de Brasília (CEP/UnB) e pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), com aprovação registrada em Certificado de Apresentação de Apreciação

análise dos processos administrativos, bem como comparar as percepções entre os dois grupos entrevistados, a fim de identificar convergências e divergências entre as visões institucionais e comunitárias sobre os processos participativos.

As entrevistas com servidores do ICMBio foram direcionadas àqueles que atuaram diretamente nos processos de elaboração dos planos de manejo selecionados, buscando captar a perspectiva institucional sobre o nível de participação dos povos tradicionais<sup>152</sup>. Já os membros de povos tradicionais foram identificados por meio de amostragem do tipo "bola de neve", a partir da indicação dos próprios servidores entrevistados, sendo também considerados nomes mencionados nos instrumentos ou documentos dos processos administrativos analisados<sup>153</sup>.

Para viabilizar a realização das entrevistas sem comprometer a profundidade da análise qualitativa, optou-se por um recorte dentro do universo delimitado na análise documental (composto por 40 planos de manejo). Entre os 20 planos de manejo mais antigos e os 20 mais recentes analisados, foram selecionados, respectivamente, os 10 mais antigos e os 10 mais recentes. Esses 20 casos compuseram a amostra da etapa de entrevistas, mantendo a lógica comparativa entre dois momentos distintos. Em cada um, buscou-se realizar duas entrevistas: uma com um servidor do ICMBio e outra com um membro do povo tradicional que participaram diretamente da elaboração do respectivo plano de manejo, totalizando uma *meta de 40 entrevistas*<sup>154</sup>.

---

Ética (CAAE nº 84417724.5.0000.5540). Adicionalmente, para as entrevistas com membros de povos tradicionais, também foi obtida autorização do Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO), conforme exigido para pesquisas realizadas em áreas protegidas federais (nº 99618-1).

<sup>152</sup> Conforme detalhado mais adiante, priorizou-se a seleção de servidores que atuaram diretamente nas áreas protegidas objeto de análise, e não apenas por meio da Coordenação de Elaboração e Revisão de Planos de Manejo (COMAN), na sede do ICMBio em Brasília. Essa escolha buscou garantir maior diversidade de perspectivas e incorporar percepções mais próximas da realidade local dos processos participativos.

<sup>153</sup> Os *critérios de exclusão* adotados nesta pesquisa – assim entendidos os critérios que desqualificam certos participantes de integrar o estudo – foram a não participação direta na elaboração dos planos de manejo em análise. No caso dos servidores do ICMBio, foram excluídos aqueles que não estiveram envolvidos diretamente nas etapas de elaboração dos planos de manejo. Em relação aos membros de povos tradicionais, foram excluídos aqueles que, apesar de residirem em áreas protegidas federais, não participaram dos processos de elaboração desses instrumentos.

<sup>154</sup> A decisão de entrevistar um servidor do ICMBio e um membro de povo tradicional por plano de manejo buscou priorizar a inclusão de um maior número de áreas protegidas e captar as percepções de dois grupos distintos sobre os processos participativos. Considerando o escopo abrangente da pesquisa – que incluiu também a análise do arcabouço jurídico e de 40 processos administrativos de planos de manejo –, a realização de mais entrevistas por caso tornaria essa etapa inviável. Reconhece-se, de todo modo, que as entrevistas refletem experiências individuais e não necessariamente a totalidade de visões existentes em cada contexto.

Durante a execução da pesquisa, foi possível realizar 39 das 40 entrevistas previstas, sendo 20 com servidores do ICMBio e 19 com membros de povos tradicionais. A única entrevista não realizada foi com um membro tradicional de um plano de manejo mais antigo, cujos potenciais participantes indicados eram pessoas já bastante idosas e sem acesso à internet, o que inviabilizou a realização da entrevista por videoconferência<sup>155</sup>. Ainda assim, o número de entrevistas obtido mostra-se suficiente para garantir a diversidade de percepções, permitir a comparação entre os grupos participantes e possibilitar o confronto qualitativo com os achados da análise dos processos administrativos, preservando a coerência metodológica da pesquisa.

Embora a análise documental ofereça uma visão detalhada sobre o que está formalmente registrado a respeito da participação dos povos tradicionais, reconhece-se que ela nem sempre capta a totalidade das experiências e percepções daqueles diretamente envolvidos nos processos. As entrevistas foram incluídas justamente para acessar além dos registros documentais e captar diretamente as perspectivas dos participantes na construção das normas jurídicas. No contexto da participação dos povos tradicionais, é essencial compreender aspectos e dinâmicas informais e culturais que frequentemente não estão registrados. Com base em uma *metodologia qualitativa*, as entrevistas buscaram revelar interações e desafios operacionais não documentados e fornecer uma análise mais completa dos processos de participação em estudo.

Além disso, as entrevistas também visaram confrontar os resultados da análise dos processos administrativos com a experiência relatada pelos atores diretamente envolvidos. Considerou-se importante a adoção desse método para avaliar possíveis discrepâncias ou confirmar consistências entre os registros formais e as percepções dos participantes. Adicionalmente, a comparação entre os relatos dos dois grupos entrevistados – servidores e membros de povos tradicionais – permitiu identificar pontos de convergência e divergência quanto às suas visões sobre o mesmo processo participativo. Ao captar essas percepções diretamente, as entrevistas introduziram uma dimensão qualitativa que aprofundou a compreensão dos critérios de avaliação da participação já aplicados na análise documental. Acredita-se que essa integração não

---

<sup>155</sup> Essa etapa representou um esforço empírico significativo, não apenas pelo número de entrevistas realizadas, mas também pelas condições necessárias à sua viabilização. Para os membros de povos tradicionais, foi preciso obter a anuência prévia de suas associações representativas. Além disso, somaram-se obstáculos práticos, como dificuldades de acesso à internet e baixa familiaridade de muitos entrevistados com recursos tecnológicos.

apenas enriqueceu a análise, mas também proporcionou uma visão mais detalhada das dinâmicas dos processos de participação.

### 1.6.1 Roteiros das entrevistas

As entrevistas guiaram-se por um *roteiro semiestruturado flexível* que inclui questões abertas, permitindo aos entrevistados expressar livremente suas opiniões, percepções e experiências relacionadas a sua participação nos processos normativos. O roteiro foi adaptado às especificidades de cada grupo de participantes e as suas perguntas refletem a mesma linha de investigação adotada na análise documental, com base nos critérios de avaliação da participação social, conforme detalhado a seguir.

#### Roteiro das entrevistas com os servidores do ICMBio<sup>156</sup>

1. *Área protegida*: você atuou na elaboração do plano de manejo de que área protegida? Em que posição?
2. *Representatividade*: na sua opinião, os representantes dos povos tradicionais que participaram da elaboração do plano de manejo refletiam bem a diversidade das comunidades da área protegida (por exemplo: se diferentes comunidades foram incluídas, se houve participação de mulheres, jovens e representantes de diferentes atividades tradicionais e se foram adotadas estratégias específicas para garantir essa diversidade, como a criação de grupos de trabalho e/ou de governança, divisão por setores e/ou polos ou mobilização prévia para envolver as comunidades)?
3. *Independência*: na sua opinião, durante a elaboração do plano de manejo, os representantes dos povos tradicionais tinham liberdade para expressar as suas opiniões, propor mudanças ou discordar das decisões sem sofrer pressão ou interferência do ICMBio?
4. *Envolvimento prévio*: os povos tradicionais foram envolvidos desde o início da elaboração do plano de manejo (por exemplo: se participaram do planejamento

---

<sup>156</sup> Durante as entrevistas, esclareceu-se aos entrevistados que as perguntas buscavam captar as suas percepções pessoais sobre os processos participativos, a partir de suas experiências profissionais no âmbito do ICMBio, não sendo exigida ou esperada a reprodução de posicionamentos oficiais do órgão. Os entrevistados foram encorajados a fornecer exemplos concretos que ilustrassem as suas opiniões, com o objetivo de enriquecer a análise qualitativa e contextualizar as respostas no âmbito das experiências vivenciadas.

das etapas, da definição dos temas e dos métodos de trabalho, da organização das oficinas ou reuniões e se houve mobilização nas comunidades e coleta de informações antes das oficinas principais de elaboração dos componentes do plano)?

5. *Influência*: a participação dos povos tradicionais impactou realmente as decisões tomadas e o conteúdo final do plano de manejo (por exemplo: se as contribuições feitas por eles foram consideradas e incorporadas, incluindo propostas de mudança, adição ou retirada de conteúdo)?

6. *Transparência*: os povos tradicionais puderam acompanhar o andamento dos trabalhos e entender como as decisões estavam sendo tomadas durante a elaboração do plano de manejo (por exemplo: se foram feitas explicações sobre o processo, sobre o que estava sendo decidido, sobre os objetivos de cada etapa, se o conteúdo dos documentos foi compartilhado e se foram informados sobre as próximas fases)?

7. *Acessibilidade de recursos*: durante o processo, os povos tradicionais receberam apoio suficiente para participar das reuniões e oficinas (por exemplo: transporte adequado, alimentação, hospedagem, materiais impressos e didáticos adaptados, além de tempo suficiente para discutir os temas)? Houve algum obstáculo relacionado a esses recursos que tenha dificultado a participação?

8. *Definição da tarefa*: durante as reuniões e oficinas, os objetivos de cada etapa do processo participativo foram claramente apresentados aos povos tradicionais? Eles foram informados sobre o que era esperado deles em cada momento (por exemplo: a programação do dia, os temas a serem debatidos, as tarefas que deveriam realizar, o papel das informações que estavam fornecendo e os próximos passos do processo)?

9. *Tomada de decisão estruturada*: durante o processo, foram usadas técnicas específicas para ajudar os povos tradicionais a construir propostas e tomar decisões de forma organizada (por exemplo: círculos de cultura, chuva de ideias, café mundial, mapas falados ou desenhados, linha do tempo, varal de ideias, uso de cartões para facilitar as falas, construção de quadros ou matrizes de problemas, painéis de avaliação ou métodos parecidos)?

10. *Classificação do nível de participação*: como você classificaria o nível de participação dos povos tradicionais na elaboração desse plano de manejo? As opções são:

- *Não participação*: os povos tradicionais não foram envolvidos no processo de elaboração das normas.
- *Participação simbólica*: os povos tradicionais foram formalmente envolvidos no processo, mas sem oportunidade real de contribuir para a elaboração das normas.
- *Participação ativa*: os povos tradicionais foram envolvidos de forma mais substancial no processo, com oportunidades reais de contribuir para a elaboração das normas, mas sem ter um papel determinante.
- *Corregulação*: Os povos tradicionais foram envolvidos de maneira colaborativa no processo e contribuíram de modo determinante para a elaboração das normas.

11. *Eficácia e legitimidade*: na sua opinião, as normas elaboradas com maior participação dos povos tradicionais são mais eficazes e legítimas? Quando falamos de eficácia, queremos dizer normas que funcionam melhor e trazem resultados mais práticos. Quando falamos de legitimidade, estamos falando de normas que são mais aceitas pelos envolvidos<sup>157</sup> e pelas comunidades.

12. *Mudança no nível de participação*: você percebeu alguma mudança no nível de participação dos povos tradicionais ao longo dos anos nos processos de elaboração de planos de manejo em que atuou? O que, na sua opinião, motivou essa mudança?

---

<sup>157</sup> No contexto deste roteiro de pesquisa, “envolvidos” refere-se a outros atores, para além das comunidades tradicionais, que possuem interface com a área protegida e com a observância das normas do plano de manejo, tais como órgãos públicos, organizações parceiras, setores econômicos (turismo, pesca, etc.) e comunidades não tradicionais localizadas na área ou em seu entorno.

Roteiro das entrevistas com os membros de povos tradicionais<sup>158</sup>:

1. *Área protegida*: você participou da elaboração do plano de manejo de que área protegida? Como representante de que comunidade tradicional?
2. *Representatividade*: na sua opinião, você e as demais pessoas das comunidades tradicionais que participaram da elaboração do plano de manejo refletiam bem a diversidade das comunidades da área protegida (por exemplo: se diferentes comunidades foram incluídas, se houve participação de mulheres, jovens e representantes de diferentes atividades tradicionais e se foram adotadas estratégias específicas para garantir essa diversidade, como a criação de grupos de trabalho e/ou de governança, divisão por setores e/ou polos ou mobilização prévia para envolver as comunidades)?
3. *Independência*: durante as reuniões e discussões sobre o plano de manejo, você se sentiu à vontade para dar as suas opiniões, sugerir mudanças ou discordar de propostas, sem sentir pressão ou interferência do ICMBio?
4. *Envolvimento prévio*: você e/ou outras pessoas das comunidades foram chamados para participar desde o começo da elaboração do plano de manejo (por exemplo: se ajudaram a planejar as etapas, escolher os temas discutidos, definir como as atividades seriam feitas ou organizar as oficinas e reuniões e se houve reuniões ou coleta de informações nas comunidades antes das oficinas principais)?
5. *Influência*: você acha que as contribuições feitas por você e por outras pessoas das comunidades foram levadas em conta no conteúdo final do plano de manejo (por exemplo: se as propostas de mudança, adição ou retirada de conteúdo feitas por vocês foram consideradas)?
6. *Transparência*: vocês conseguiram acompanhar o que estava acontecendo e entender como as decisões eram tomadas durante a elaboração do plano de manejo (por exemplo: se explicaram para vocês o que estava sendo decidido, o que significava cada etapa, se vocês puderam ver os documentos e saber quais eram os próximos passos)?

---

<sup>158</sup> Durante as entrevistas, esclareceu-se que todas as perguntas tinham por objetivo obter a percepção pessoal do entrevistado, não devendo as suas respostas ser interpretadas como expressão da opinião coletiva da comunidade ou como posicionamento oficial de suas lideranças. Os entrevistados foram estimulados a fornecer exemplos concretos que ilustrassem as suas experiências e pontos de vista, com o objetivo de enriquecer a análise qualitativa e contextualizar as respostas no âmbito das vivências coletivas e individuais no processo participativo.

7. *Acessibilidade de recursos*: durante o processo, vocês tiveram o apoio necessário para participar das reuniões e oficinas (por exemplo: transporte, alimentação, hospedagem, materiais impressos ou adaptados e tempo suficiente para discutir tudo com calma)? Houve algum problema com esses apoios que tenha dificultado a participação de vocês?

8. *Definição da tarefa*: durante as reuniões e oficinas, ficou claro para vocês o que precisava ser feito em cada etapa (por exemplo: a programação do dia, os temas a serem discutidos, as tarefas que vocês deveriam realizar, o papel das informações que estavam fornecendo e os próximos passos do processo)? Os objetivos das atividades foram explicados de maneira fácil de entender?

9. *Tomada de decisão estruturada*: durante o processo, foram usadas técnicas específicas para ajudar vocês a construir propostas e tomar decisões de forma organizada (por exemplo: círculos de cultura, chuva de ideias, café mundial, mapas falados ou desenhados, linha do tempo, varal de ideias, uso de cartões para facilitar as falas, construção de quadros ou matrizes de problemas, painéis de avaliação ou métodos parecidos)?

10. *Classificação do nível de participação*: como você classificaria o nível de participação de vocês na elaboração desse plano de manejo? As opções são:

- *Não participação*: vocês não foram envolvidos no processo de elaboração das normas.
- *Participação simbólica*: vocês foram formalmente envolvidos no processo, mas sem oportunidade real de contribuir para a elaboração das normas.
- *Participação ativa*: vocês foram envolvidos de forma mais substancial no processo, com oportunidades reais de contribuir para a elaboração das normas, mas sem ter um papel determinante.
- *Corregulação*: vocês foram envolvidos de maneira colaborativa no processo e contribuíram de modo determinante para a elaboração das normas.

11. *Eficácia e legitimidade*: na sua opinião, as normas elaboradas com maior participação das comunidades tradicionais são mais eficazes e legítimas? Quando falamos de eficácia, queremos dizer normas que funcionam melhor e trazem

resultados mais práticos. Quando falamos de legitimidade, estamos falando de normas que são mais aceitas pelos envolvidos e pelas comunidades.

### **1.6.2 Procedimentos de coleta dos dados**

As entrevistas foram realizadas remotamente, por meio de plataforma de comunicação segura e acessível, como alternativa metodológica à realização presencial, considerada inviável diante da ampla dispersão geográfica das 20 áreas protegidas selecionadas, bem como das limitações logísticas, orçamentárias e de tempo envolvidas. O formato remoto permitiu viabilizar a escuta dos participantes e ampliar o alcance da coleta de dados, sem prejuízo à qualidade metodológica da etapa.

O consentimento de cada participante foi registrado verbalmente no início da entrevista ou, conforme a preferência, formalizado previamente por escrito, por meio do envio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) por e-mail. As entrevistas foram gravadas apenas após a obtenção do consentimento explícito do participante, que pôde escolher entre manter o anonimato ou autorizar a identificação. Foram adotadas todas as medidas para garantir a confidencialidade das informações. Os participantes também foram informados de que poderiam interromper a entrevista a qualquer momento, sem qualquer prejuízo à sua participação na pesquisa.

Todas as entrevistas foram transcritas automaticamente por ferramenta integrada à plataforma utilizada, o que conferiu agilidade ao processo. Em seguida, os dados foram cuidadosamente revisados para assegurar a precisão das informações, com correções manuais de eventuais erros de transcrição. As entrevistas foram então submetidas a uma análise de conteúdo qualitativa, voltada à identificação de padrões, percepções e temas emergentes das respostas.

## **1.7 COMPARAÇÃO: ENTREVISTAS E ANÁLISE DOCUMENTAL**

A décima etapa (x) correspondeu à comparação entre os resultados das entrevistas e os achados da análise documental. O objetivo foi confrontar as experiências e percepções dos entrevistados com os registros formais disponíveis, além de cotejar as visões dos dois grupos de participantes – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – sobre os mesmos processos participativos. Essa triangulação acrescentou uma dimensão qualitativa indispensável, permitindo uma compreensão mais abrangente

do nível de participação dos povos tradicionais na elaboração do instrumento jurídico analisado.

Encerrada a exposição do delineamento metodológico, o próximo capítulo dedicase a apresentar a base empírica da pesquisa. Com caráter eminentemente descritivo, ele sistematiza os levantamentos sobre o universo das áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais e, dentro deste, daquelas que possuem planos de manejo. Essa contextualização fática é indispensável, pois oferece o alicerce sobre o qual se desenvolve a análise argumentativa na Parte II da tese.

## 2. O UNIVERSO DA PESQUISA: ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM POVOS TRADICIONAIS E SEUS PLANOS DE MANEJO

### 2.1 ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM PRESENÇA DE POVOS TRADICIONAIS

A análise da participação dos povos tradicionais na produção de normas em áreas protegidas requer, inicialmente, a identificação dessas áreas. Conforme levantamento realizado nesta pesquisa com esse intuito, o Brasil possui atualmente 340 áreas protegidas federais total ou parcialmente públicas<sup>159</sup> <sup>160</sup>: 152 do grupo de proteção integral e 188 do grupo de uso sustentável<sup>161</sup>. Desse total, estima-se que há *182 áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais* (54%), considerados tanto aqueles que vivem no interior dessas áreas quanto aqueles que vivem no seu entorno e utilizam tradicionalmente os seus recursos naturais<sup>162</sup> <sup>163</sup>. O gráfico a seguir ilustra essa distribuição.

<sup>159</sup> Conforme pontuado em nota de rodapé anterior, excluiu-se da investigação as áreas protegidas federais exclusivamente privadas, que não possuem povos tradicionais: 751 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), segundo dados de maio/2025. Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 20 mar. 2025.

<sup>160</sup> Excluídas as RPPNs, o dado oficial do CNUC em maio/2025 é de 340 áreas protegidas federais total ou parcialmente públicas. Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 20 mar. 2025.

<sup>161</sup> As definições de *proteção integral* e *uso sustentável*, já explicitadas em nota de rodapé anterior, são trazidas pelo art. 2º, incisos VI e XI da Lei do SNUC. Conferir: BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 28 abr. 2024.

<sup>162</sup> Levantamento realizado a partir de dados obtidos junto ao ICMBio em julho/2024, mediante pedido realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma SouGov (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82), bem como a partir de outras fontes detalhadas nas próximas notas de rodapé.

<sup>163</sup> Em 3 de junho de 2025, foram criadas três novas áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais: a Área de Proteção Ambiental da Foz do Rio Doce (ES) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Faxinal São Roquinho (PR) e Faxinal Bom Retiro (PR). Por terem sido instituídas após o período de coleta e análise dos dados desta pesquisa, essas áreas não foram incluídas no universo considerado. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Na Semana Mundial do Meio Ambiente, Brasil cria três unidades de conservação da natureza*. Disponível em: [bit.ly/45H7XCG](https://bit.ly/45H7XCG). Acesso em: 4 jun. 2025.

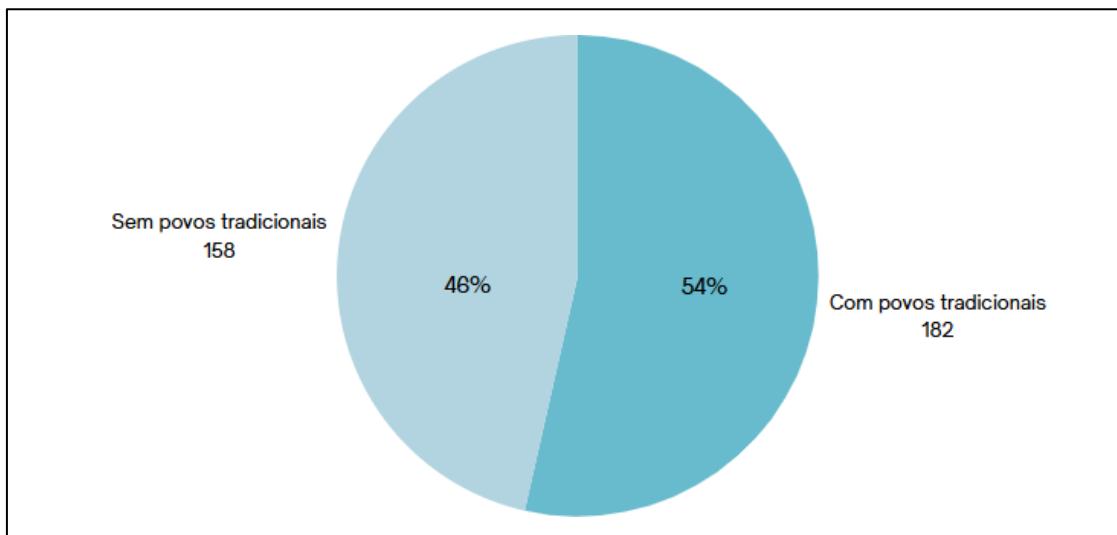


Gráfico 1 - Áreas protegidas federais com e sem presença de povos tradicionais.

### 2.1.1 Áreas de uso sustentável com presença exigida ou permitida expressamente pela lei do SNUC

Desse total de 182 áreas protegidas com povos tradicionais, apurou-se que a presença dos povos tradicionais é *exigida ou permitida expressamente pela Lei do SNUC* em 94 áreas protegidas do grupo de áreas protegidas de uso sustentável pertencentes às categorias Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)<sup>164</sup>. A tabela a seguir<sup>165</sup> lista essas áreas, indicando

<sup>164</sup> As Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) são categorias em que a presença de povos tradicionais é um pressuposto/exigência legal para a própria instituição da área, conciliando a conservação ambiental com o uso sustentável dos recursos naturais por esses povos, de forma a respeitar e valorizar seus modos de vida tradicionais (arts. 18 e 20 da Lei do SNUC). Já nas Florestas Nacionais (FLONA) a presença de povos tradicionais não é um pressuposto legal para a instituição da área, mas é expressamente permitida, desde que já estivessem habitando a área antes da sua criação e que a sua permanência seja compatível com os objetivos de conservação (art. 17 da Lei do SNUC). Sobre esse ponto, há posicionamento no sentido de que, no caso das Florestas Nacionais, a permanência das comunidades tradicionais seria na verdade mais tolerada do que efetivamente protegida, uma vez que o objetivo básico dessa categoria é o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](http://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 28 abr. 2024; ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. *Os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras vis-à-vis o direito brasileiro das áreas marinhas protegidas*. Tese - Doutorado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

<sup>165</sup> Dados obtidos junto ao ICMBio em julho/2024, mediante pedido realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82), relativos às categorias de áreas protegidas de uso sustentável em que a presença de povos tradicionais é exigida ou permitida expressamente pela Lei do SNUC: Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Nacionais (FLONA).

a unidade da federação e o bioma em que situadas<sup>166</sup>, bem como o respectivo povo tradicional associado<sup>167</sup>.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais exigida ou permitida expressamente pela lei		UF	Bioma	Povo Tradicional
1	Floresta Nacional de Balata-Tufari	AM	Amazônia	OPT
2	Floresta Nacional de Canela	RS	Pampa	IND
3	Floresta Nacional de Carajás	PA	Amazônia	IND OPT
4	Floresta Nacional de Caxiuanã	PA	Amazônia	OPT
5	Floresta Nacional de Humaitá	AM	Amazônia	IND OPT
6	Floresta Nacional de Itaituba II	PA	Amazônia	IND OPT
7	Floresta Nacional de Jacundá	RO	Amazônia	OPT
8	Floresta Nacional de Mulata	PA	Amazônia	OPT
9	Floresta Nacional de Pau-Rosa	AM	Amazônia	OPT
10	Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus	AC	Amazônia	IND

<sup>166</sup> Os dados relativos à unidade da federação e ao bioma de cada área protegida sob análise foram obtidos mediante consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 19 set. 2024.

<sup>167</sup> A despeito de possuir dados relativos às áreas protegidas de uso sustentável em que a presença de povos tradicionais é exigida ou permitida expressamente pela Lei do SNUC – Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Nacionais (FLONA) – o ICMBio não possui dados consolidados relativos aos segmentos de povos tradicionais presentes em tais áreas, conforme verificado em julho/2024 por meio de pedido de acesso à informação (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82). Diante dessa lacuna, em setembro/2024, esta pesquisa investigou os segmentos de povos tradicionais presentes em tais áreas mediante pesquisa individualizada de registros contidos em planos de manejo, planos de manejo integrado do fogo, portarias de composição de conselhos gestores e outros documentos técnicos constantes na página virtual de cada área protegida, tanto no site do ICMBio quanto na plataforma *Unidades de Conservação no Brasil* do Instituto Socioambiental (ISA). Feita essa investigação, os povos tradicionais de cada área protegida foram classificados conforme a legenda: IND = Indígenas; QLB = Quilombolas; e OPT = outro Povo Tradicional, igualmente aplicada nas tabelas subsequentes deste trabalho. A categoria *outro Povo Tradicional (OPT)* é utilizada para abranger genericamente qualquer grupo que se identifique como povo tradicional, não enquadrado como indígena ou quilombola. Optou-se pela utilização dessa categoria genérica devido à ausência de precisão terminológica nas referências a esses grupos nos registros oficiais. Em regra, não há uma preocupação dos documentos técnicos consultados na pesquisa em especificar o povo tradicional envolvido com a área protegida conforme os segmentos do Decreto n. 8.750/2016, salvo para indígenas e quilombolas. Além disso, muitas vezes não é possível enquadrar um grupo em um único segmento, pois eles realizam múltiplas atividades tradicionais, como pesca artesanal, extrativismo e agricultura de subsistência. Por isso, vários documentos consultados utilizam concomitantemente diversos termos para referir-se a um mesmo grupo, refletindo a complexidade das práticas culturais dessas comunidades. A escolha metodológica adotada nesta pesquisa busca, portanto, lidar com essas limitações sem qualquer pretensão de homogeneizar as distintas culturas, práticas e modos de vida dos povos tradicionais. Importante destacar que a pesquisa considerou todos os povos tradicionais que identificou como residentes nas áreas protegidas ou utilizadores de seus recursos, incluindo aqueles que não são formalmente reconhecidos como beneficiários da área pelo ICMBio, mas que interagem com os territórios de maneira regulamentada ou não. A propósito, uma grande parte dos planos de manejo e outros documentos analisados foram elaborados antes mesmo da previsão em norma dos segmentos de povos tradicionais pelo Decreto n. 8.750/2016, o que explica, ao menos em parte, a imprecisão na categorização desses grupos nos documentos oficiais. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Unidades de Conservação Federais - por categoria*. Disponível em: [bit.ly/4ejjRA4](https://bit.ly/4ejjRA4). Acesso em: 25 set. 2024. Conferir também: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Unidades de Conservação no Brasil*. Disponível em: [bit.ly/3MY2X1X](https://bit.ly/3MY2X1X). Acesso em: 25 set. 2024.

				OPT
11	Floresta Nacional de São Francisco	AC	Amazônia	OPT
12	Floresta Nacional de São Francisco de Paula	RS	Pampa	IND
13	Floresta Nacional de Saracá-Taquera	PA	Amazônia	QLB OPT
14	Floresta Nacional de Tefé	AM	Amazônia	OPT
15	Floresta Nacional do Amapá	AP	Amazônia	OPT
16	Floresta Nacional do Araripe-Apodi	CE	Caatinga	OPT
17	Floresta Nacional do Aripuanã	AM	Amazônia	OPT
18	Floresta Nacional do Crepori	PA	Amazônia	IND OPT
19	Floresta Nacional do Iquiri	AM	Amazônia	IND OPT
20	Floresta Nacional do Jamari	RO	Amazônia	OPT
21	Floresta Nacional do Macauã	AC	Amazônia	OPT
22	Floresta Nacional do Purus	AM	Amazônia	IND OPT
23	Floresta Nacional do Tapajós	PA	Amazônia	IND OPT
24	Floresta Nacional Mapiá-Inauini	AM	Amazônia	IND OPT
25	Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá	PA	Amazônia	OPT
26	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras	MG	Cerrado	OPT
27	Reserva Extrativista Acaú-Goiana	PB PE	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
28	Reserva Extrativista Alto Juruá	AC	Amazônia	IND OPT
29	Reserva Extrativista Arapiranga-Tromáí	MA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
30	Reserva Extrativista Arapixi	AM	Amazônia	OPT
31	Reserva Extrativista Arióca Pruanã	PA	Amazônia	OPT
32	Reserva Extrativista Auatí-Paraná	AM	Amazônia	OPT
33	Reserva Extrativista Baixo Juruá	AM	Amazônia	OPT
34	Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi	AM RR	Amazônia	IND OPT
35	Reserva Extrativista Barreiro das Antas	RO	Amazônia	IND OPT
36	Reserva Extrativista Chapada Limpa	MA	Cerrado	OPT
37	Reserva Extrativista Chico Mendes	AC	Amazônia	OPT
38	Reserva Extrativista Chocoaré-Mato Grosso	PA	Amazônia	OPT
39	Reserva Extrativista Cuinarana	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
40	Reserva Extrativista da Baía do Iguapec	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT QLB
41	Reserva Extrativista da Baía do Tubarão	MA	Marinho-Costeiro Amazônia Cerrado	OPT
42	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	AL	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
43	Reserva Extrativista de Arai-Peroba	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
44	Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
45	Reserva Extrativista de Canavieiras	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
46	Reserva Extrativista de Cassurubá	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT

47	Reserva Extrativista de Cururupu	MA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
48	Reserva Extrativista de Gurupi-Piriá	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
49	Reserva Extrativista de Recanto das Araras de Terra Ronca	GO	Cerrado	OPT
50	Reserva Extrativista de São João da Ponta	PA	Amazônia	OPT
51	Reserva Extrativista de Soure	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
52	Reserva Extrativista do Alto Tarauacá	AC	Amazônia	OPT
53	Reserva Extrativista do Arraial do Cabo	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
54	Reserva Extrativista do Batoque	CE	Marinho-Costeiro Caatinga	IND OPT
55	Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema	AC	Amazônia	IND OPT
56	Reserva Extrativista do Ciriaco	MA	Amazônia Cerrado	OPT
57	Reserva Extrativista do Corumbau	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND OPT
58	Reserva Extrativista do Delta do Parnaíba	MA PI	Marinho-Costeiro Caatinga Cerrado	OPT
59	Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins	TO	Cerrado	OPT
60	Reserva Extrativista do Lago do Capanã Grande	AM	Amazônia	IND OPT
61	Reserva Extrativista do Lago do Cuniã	RO	Amazônia	OPT
62	Reserva Extrativista do Médio Purus	AM	Amazônia	IND OPT
63	Reserva Extrativista do Pirajubaé	SC	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
64	Reserva Extrativista do Rio Cautário	RO	Amazônia	OPT
65	Reserva Extrativista do Rio Jutaí	AM	Amazônia	IND OPT
66	Reserva Extrativista do Rio Unini	AM	Amazônia	OPT
67	Reserva Extrativista Filhos do Mangue	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
68	Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço	PA	Amazônia	OPT
69	Reserva Extrativista Ipaú-Anilzinho	PA	Amazônia	QLB OPT
70	Reserva Extrativista Itapetininga	MA	Amazônia	QLB OP
71	Reserva Extrativista Ituxi	AM	Amazônia	OPT
72	Reserva Extrativista Lago do Cedro	GO	Cerrado	OPT
73	Reserva Extrativista Mãe Grande Curuçá	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
74	Reserva Extrativista Mandira	SP	Mata Atlântica	QLB
75	Reserva Extrativista Mapuá	PA	Amazônia	OPT
76	Reserva Extrativista Maracanã	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
77	Reserva Extrativista Mata Grande	MA	Cerrado	OPT
78	Reserva Extrativista Médio Juruá	AM	Amazônia	OPT
79	Reserva Extrativista Mestre Lucindo	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
80	Reserva Extrativista Mocapajuba	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
81	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	CE	Marinho-Costeiro Caatinga	OPT
82	Reserva Extrativista Quilombo do Frechal	MA	Amazônia	QLB

83	Reserva Extrativista Renascer	PA	Amazônia	OPT
84	Reserva Extrativista Rio Cajari	AP	Amazônia	OPT
85	Reserva Extrativista Rio Iriri	PA	Amazônia	IND OPT
86	Reserva Extrativista Rio Ouro Preto	RO	Amazônia	IND OPT
87	Reserva Extrativista Rio Xingu	PA	Amazônia	IND OPT
88	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	AC	Amazônia	IND OPT
89	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	PA	Amazônia	OPT
90	Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns	PA	Amazônia	IND OPT
91	Reserva Extrativista Terra Grande Pracuúba	PA	Amazônia	OPT
92	Reserva Extrativista Tracuateua	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
93	Reserva Extrativista Verde para Sempre	PA	Amazônia	OPT
94	Reserva Extrativista Viriandeuá	PA	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT

Tabela 1 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais exigida ou permitida expressamente pela lei.

### **2.1.2 Áreas de uso sustentável com presença permitida implicitamente pela lei do SNUC**

Além disso, a presença dos povos tradicionais é *permitida implicitamente pela Lei do SNUC* em 27 áreas protegidas do grupo de áreas protegidas de uso sustentável pertencentes às categorias Área de Proteção Ambiental (APA) e Área de Relevante

Interesse Ecológico (ARIE)<sup>168</sup>. A tabela a seguir<sup>169</sup> <sup>170</sup> apresenta essas áreas, indicando a unidade da federação e o bioma em que situadas<sup>171</sup>, bem como o respectivo povo tradicional associado.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais permitida implicitamente pela lei		UF	Bioma	Povo Tradicional
1	Área de Proteção Ambiental Anhatomirim	SC	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
2	Área de Proteção Ambiental Barra do Rio Mamanguape	PB	Marinho-Costeiro Mata Atlântica Caatinga	IND OPT
3	Área de Proteção Ambiental Cavernas do Peruaçu	MG	Caatinga Cerrado	IND
4	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	ES	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
5	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu	DF	Cerrado	IND
6	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado	RJ	Mata Atlântica	OPT
7	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	SC	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
8	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	AL PE	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	QLB OPT

<sup>168</sup> As Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) são categorias em que a presença de povos tradicionais é uma possibilidade, não uma exigência legal. Povos tradicionais podem estar presentes e realizar atividades compatíveis com os objetivos da conservação, mas seu papel não é necessariamente reconhecido como parte essencial da estratégia de manejo da área (arts. 15 e 16 da Lei do SNUC). BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 28 abr. 2024.

<sup>169</sup> O ICMBio não possui dados consolidados relativos às categorias de áreas protegidas de uso sustentável em que a presença de povos tradicionais é permitida implicitamente pela Lei do SNUC: Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) e Áreas de Proteção Ambiental (APA), conforme verificado em julho/2024 por meio de pedido de acesso à informação (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82). Diante dessa lacuna, esta pesquisa levantou as áreas protegidas federais pertencentes a essas categorias mediante consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Na sequência, investigou-se a presença de povos tradicionais em tais áreas mediante pesquisa individualizada de registros contidos em planos de manejo, planos de manejo integrado do fogo, portarias de composição de conselhos gestores e outros documentos técnicos constantes na página virtual de cada área protegida, tanto no site do ICMBio quanto na plataforma *Unidades de Conservação no Brasil* do Instituto Socioambiental (ISA). Complementarmente, a verificação da presença de povos tradicionais baseou-se em registros constantes em pesquisas acadêmicas de pós-graduação. Trata-se, portanto, de um dado estimado, e não cabal, especialmente se levada também em conta a possibilidade de alguns povos tradicionais não terem sido mencionados em tais fontes ou considerados como tais, ante uma eventual ausência de reconhecimento formal. Conferir: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 19 set. 2024. Conferir também: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Unidades de Conservação Federais - por categoria*. Disponível em: [bit.ly/4ejIR4](https://bit.ly/4ejIR4). Acesso em: 25 set. 2024. Conferir ainda: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Unidades de Conservação no Brasil*. Disponível em: [bit.ly/3MY2X1X](https://bit.ly/3MY2X1X). Acesso em: 25 set. 2024.

<sup>170</sup> Não houve pedido de acesso à informação em relação à categoria Reserva de Fauna (REFAU) porque não há áreas protegidas federais dessa categoria no país até o momento de realização desta pesquisa.

<sup>171</sup> Os dados relativos à unidade da federação e ao bioma de cada área protegida sob análise foram obtidos mediante consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 19 set. 2024.

9	Área de Proteção Ambiental das Nascentes do Rio Vermelho	BA GO	Cerrado	OPT
10	Área de Proteção Ambiental de Cairuçu	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND QLB OPT
11	Área de Proteção Ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe	SP	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND QLB OPT
12	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha	PE	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
13	Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
14	Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba	PR	Mata Atlântica	OPT
15	Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu	AL	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
16	Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba	CE MA PI	Marinho-Costeiro Caatinga Cerrado	OPT
17	Área de Proteção Ambiental do Boqueirão da Onça	BA	Caatinga	IND QLB OPT
18	Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado	PA	Amazônia	OPT
19	Área de Proteção Ambiental do Tapajós	PA	Amazônia	IND OPT
20	Área de Proteção Ambiental dos Campos de Manicoré	AM	Amazônia	OPT
21	Área de Proteção Ambiental dos Meandros do Rio Araguaia	GO MT TO	Cerrado	OPT
22	Área de Proteção Ambiental Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	MS PR SP	Cerrado Mata Atlântica	OPT
23	Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba	CE PI	Caatinga Cerrado	OPT
24	Área de Relevante Interesse Ecológico Javari Buriti	AM	Amazônia	IND OPT
25	Área de Relevante Interesse Ecológico Manguezais da Foz do Rio Mamanguape	PB	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND
26	Área de Relevante Interesse Ecológico Seringal Nova Esperança	AC	Amazônia	OPT
27	Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha	SC	Mata Atlântica	OPT

Tabela 2 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais permitida implicitamente pela lei.

### 2.1.3 Áreas de proteção integral com presença proibida expressamente pela lei do SNUC

Há ainda a presença de povos tradicionais, apesar de *proibida expressamente pela Lei do SNUC*, em 61 áreas protegidas de proteção integral pertencentes às categorias Estação Ecológica (ESEC), Monumento Natural (MONA), Parque Nacional (PARNA),

Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) e Reserva Biológica (REBIO)<sup>172</sup>. A tabela a seguir<sup>173</sup> apresenta essas áreas, indicando a unidade da federação e o bioma em que situadas<sup>174</sup>, bem como o respectivo povo tradicional associado.

Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais proibida pela lei		UF	Bioma	Povo tradicional
1	Estação Ecológica da Guanabara	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
2	Estação Ecológica da Serra das Araras	MT	Cerrado	QLB OPT
3	Estação Ecológica da Terra do Meio	PA	Amazônia	OPT
4	Estação Ecológica de Carijós	SC	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
5	Estação Ecológica de Cuniã	AM RO	Amazônia	OPT
6	Estação Ecológica de Guaraqueçaba	PR	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
7	Estação Ecológica de Jutaí-Solimões	AM	Amazônia	OPT
8	Estação Ecológica de Niquiá	RR	Amazônia	OPT
9	Estação Ecológica de Tamoios	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
10	Estação Ecológica de Uruçuí-Una	PI	Cerrado	OPT

<sup>172</sup> Nas categorias de áreas protegidas desse grupo de proteção integral – Estações Ecológicas (ESEC), Reservas Biológicas (REBIO), Parques Nacionais (PARNA), Monumentos Naturais (MONA) e Refúgios de Vida Silvestre (REVIS) – não é permitida a presença de povos tradicionais, pois não é permitido nenhum tipo de interferência humana direta, exceto aquelas necessárias para a recuperação de ecossistemas alterados e para a realização de pesquisas científicas devidamente autorizadas. BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 28 abr. 2024.

<sup>173</sup> O ICMBio não possui dados consolidados sobre áreas protegidas federais de proteção integral com povos tradicionais, conforme verificado em julho/2024 por meio de pedido de acesso à informação (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82). Em 2012, houve um esforço do órgão ambiental para mapear essas áreas que resultou em um relatório, mas que nunca chegou a ser publicado. Nesse sentido: GUERRERO, Natália Ribas. Em termos alheios: contradições da implementação de termos de compromisso em territórios tradicionalmente ocupados. *Anuário Antropológico*, v. 45, n.1, p. 97-116, 2020. Diante dessa lacuna, esta pesquisa utilizou como fonte principal os dados do seguinte estudo sobre o assunto, publicado em 2015 por analistas do próprio ICMBio: MADEIRA, João Augusto et al. Interfaces e sobreposições entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio. *Anais do VII SAPIs e II ELAPIS*, Florianópolis, 2015. Disponível em: [bit.ly/4eBwZVb](https://bit.ly/4eBwZVb). Acesso em: 19 set. 2024. Na sequência, investigou-se a presença de povos tradicionais nas áreas protegidas de proteção integral que não foram objeto do referido estudo (áreas protegidas criadas posteriormente, no período de 2015 a 2024, ou cujos gestores não responderam ao questionário que lastreou o estudo) mediante pesquisa individualizada de registros contidos em planos de manejo, planos de manejo integrado do fogo, portarias de composição de conselhos gestores e outros documentos técnicos constantes na página virtual de cada área protegida, tanto no site do ICMBio quanto na plataforma *Unidades de Conservação no Brasil* do Instituto Socioambiental (ISA). Complementarmente, a verificação da presença de povos tradicionais baseou-se em registros constantes em pesquisas acadêmicas de pós-graduação. Trata-se, portanto, de uma estimativa, e não de um dado cabal, especialmente se levada também em conta a possibilidade de alguns povos tradicionais não terem sido considerados como tais ou mencionados em tais fontes, ante uma eventual ausência de reconhecimento formal.

<sup>174</sup> Os dados relativos à unidade da federação e ao bioma de cada área protegida sob análise foram obtidos mediante consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação*. Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 19 set. 2024.

11	Estação Ecológica do Jari	AP PA	Amazônia	OPT
12	Estação Ecológica de Tupiniquins	SP	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
13	Estação Ecológica Raso da Catarina	BA	Caatinga	OPT
14	Estação Ecológica Rio Acre	AC	Amazônia	IND
15	Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins	BA TO	Cerrado	QLB OPT
16	Monumento Natural dos Pontões Capixabas	ES	Mata Atlântica	OPT
17	Parque Nacional da Amazônia	AM PA	Amazônia	IND
18	Parque Nacional da Chapada Diamantina	BA	Caatinga	QLB OPT
19	Parque Nacional da Lagoa do Peixe	RS	Marinho-Costeiro Pampa	OPT
20	Parque Nacional da Serra da Bocaina	RJ SP	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	QLB
21	Parque Nacional da Serra da Canastra	MG	Cerrado	OPT
22	Parque Nacional da Serra do Cipó	MG	Cerrado Mata Atlântica	OPT
23	Parque Nacional da Serra do Divisor	AC	Amazônia	OPT
24	Parque Nacional da Serra do Pardo	PA	Amazônia	OPT
25	Parque Nacional da Serra Geral	RS SC	Mata Atlântica	QLB
26	Parque Nacional das Ilhas dos Currais	PR	Marinho-Costeiro	OPT
27	Parque Nacional das Sempre-Vivas	MG	Cerrado	OPT
28	Parque Nacional de Anavilhas	AM	Amazônia	OPT
29	Parque Nacional de Aparados da Serra	RS SC	Mata Atlântica	QLB OPT
30	Parque Nacional de Fernando de Noronha	PE	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
31	Parque Nacional de Ilha Grande	MS PR	Mata Atlântica	OPT
32	Parque Nacional de Itatiaia	MG RJ	Mata Atlântica	OPT
33	Parque Nacional de Pacaás Novos	RO	Amazônia	IND
34	Parque Nacional do Araguaia	TO	Cerrado	IND
35	Parque Nacional do Cabo Orange	AP	Marinho-Costeiro Amazônia	IND OPT
36	Parque Nacional do Catimbau	PE	Caatinga	IND
37	Parque Nacional do Descobrimento	BA	Mata Atlântica	IND
38	Parque Nacional do Jaú	AM	Amazônia	QLB OPT
39	Parque Nacional do Juruena	AM MT	Amazônia	IND OPT
40	Parque Nacional do Monte Pascoal	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND
41	Parque Nacional do Monte Roraima	RR	Amazônia	IND
42	Parque Nacional do Pico da Neblina	AM	Amazônia	IND
43	Parque Nacional do Superagui	PR	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
44	Parque Nacional dos Campos Amazônicos	AM MT RO	Amazônia	IND
45	Parque Nacional dos Campos Ferruginosos	PA	Amazônia	IND
46	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	MA	Marinho-Costeiro Cerrado	OPT
47	Parque Nacional Guaricana	PR	Mata Atlântica	IND
48	Parque Nacional Mapinguari	AM	Amazônia	OPT

		RO		
49	Parque Nacional Nascentes do Lago Jari	AM	Amazônia	OPT
50	Parque Nacional Nascentes do Rio Parnaíba	BA MA PI TO	Cerrado	QLB
51	Parque Nacional Restinga de Jurubatiba	RJ	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
52	Refúgio de Vida Silvestre do Rio dos Frades	BA	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	OPT
53	Reserva Biológica Bom Jesus	PR	Mata Atlântica	IND
54	Reserva Biológica da Mata Escura	MG	Mata Atlântica	QLB
55	Reserva Biológica de Comboios	ES	Marinho-Costeiro Mata Atlântica	IND
56	Reserva Biológica de Serra Negra	PE	Caatinga	IND
57	Reserva Biológica do Abufari	AM	Amazônia	OPT
58	Reserva Biológica do Guaporé	RO	Amazônia	IND QLB
59	Reserva Biológica do Lago Piratuba	AP	Marinho-Costeiro Amazônia	OPT
60	Reserva Biológica do Rio Trombetas	PA	Amazônia	QLB
61	Reserva Biológica do Uatumã	AM	Amazônia	IND

Tabela 3 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais.

#### 2.1.4 Distribuição das áreas com povos tradicionais por categoria do SNUC, bioma e categoria de povo tradicional

O gráfico a seguir ilustra a proporção de áreas protegidas federais com povos tradicionais com presença: *i) exigida ou permitida expressamente* pela Lei do SNUC (94 áreas - 52%); *ii) permitida implicitamente* pela Lei do SNUC (27 áreas - 15%); e *iii) proibida expressamente* pela Lei do SNUC (61 áreas - 33%), considerando o total de 182 áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais apresentado inicialmente.

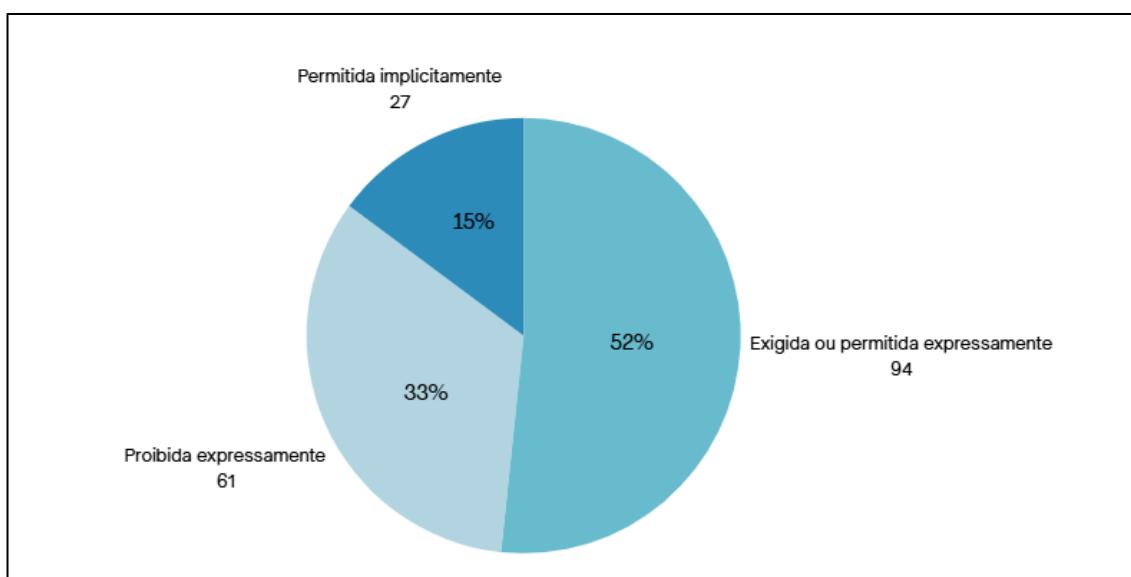


Gráfico 2 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais conforme permissão legal de presença.

Somadas as áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais exigida ou permitida expressamente pela Lei do SNUC (94 áreas) e permitida implicitamente pela Lei do SNUC (27 áreas) – total de 121 áreas – pode-se afirmar que cerca de<sup>175</sup> 64% das áreas protegidas de uso sustentável federais possuem povos tradicionais no Brasil, considerando que há 188 áreas desse tipo no país<sup>176</sup>. É o que ilustra o gráfico a seguir.

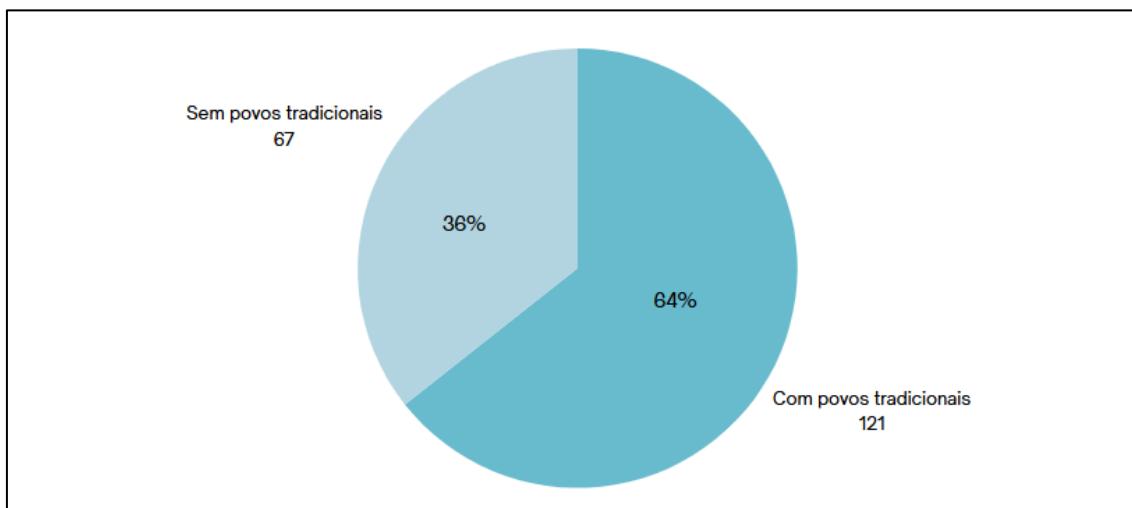


Gráfico 3 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais.

Já se consideradas apenas as áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais proibida expressamente pela Lei do SNUC (61 áreas), pode-se afirmar que pelo menos 40% das áreas protegidas de proteção integral federais possuem povos tradicionais no Brasil, considerando que há 152 áreas desse tipo no país. O gráfico a seguir ilustra esse panorama.

<sup>175</sup> Utiliza-se a expressão “cerca de”, tendo em vista que os dados levantados são estimativas, consoante detalhado em nota de rodapé anterior.

<sup>176</sup> Conforme destacado em nota de rodapé anterior, o recorte desta pesquisa incidiu sobre as áreas protegidas federais total ou parcialmente públicas, excluindo-se aquelas formadas por áreas exclusivamente privadas, integrantes da categoria de área protegida de uso sustentável denominada Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), com um total de 751 áreas em agosto/2025.

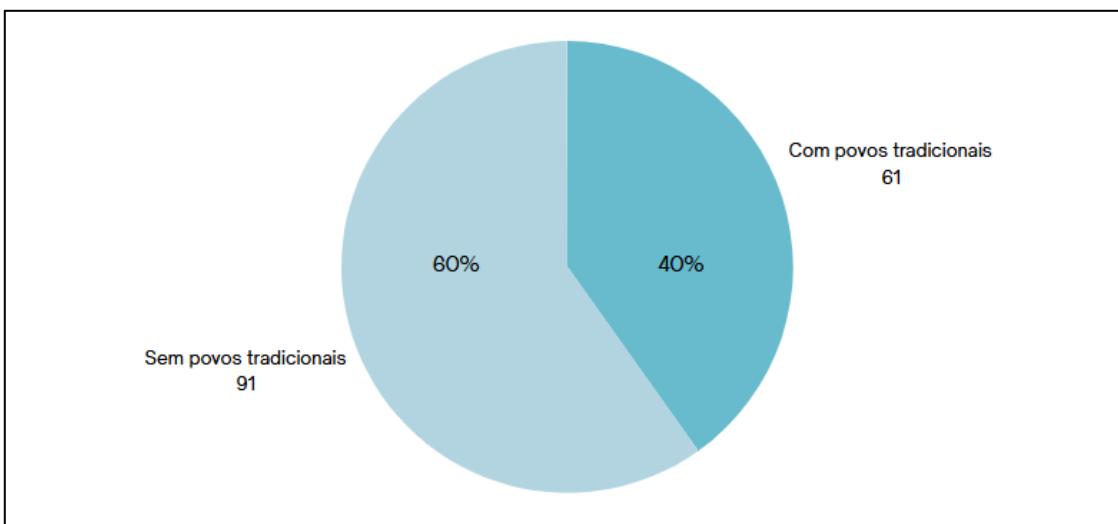


Gráfico 4 - Áreas protegidas federais de proteção integral com povos tradicionais.

O levantamento realizado possibilita delinear a distribuição das áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais entre os biomas brasileiros, levando-se em conta que muitas estão enquadradas em mais de um bioma. Considerando o total de 182 áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais, a Amazônia concentra a maior proporção dessas áreas (103 áreas - 57%), seguida pelo bioma Marinho-Costeiro (55 áreas - 30%) e pela Mata Atlântica (46 áreas - 25%), indicando uma significativa presença de povos tradicionais nesses biomas. O Cerrado possui 14% das áreas protegidas com povos tradicionais (25 áreas), a Caatinga representa cerca de 7% (13 áreas) e o Pampa responde por aproximadamente 2% (3 áreas). O gráfico adiante ilustra esses percentuais de povos tradicionais em áreas protegidas federais por bioma.

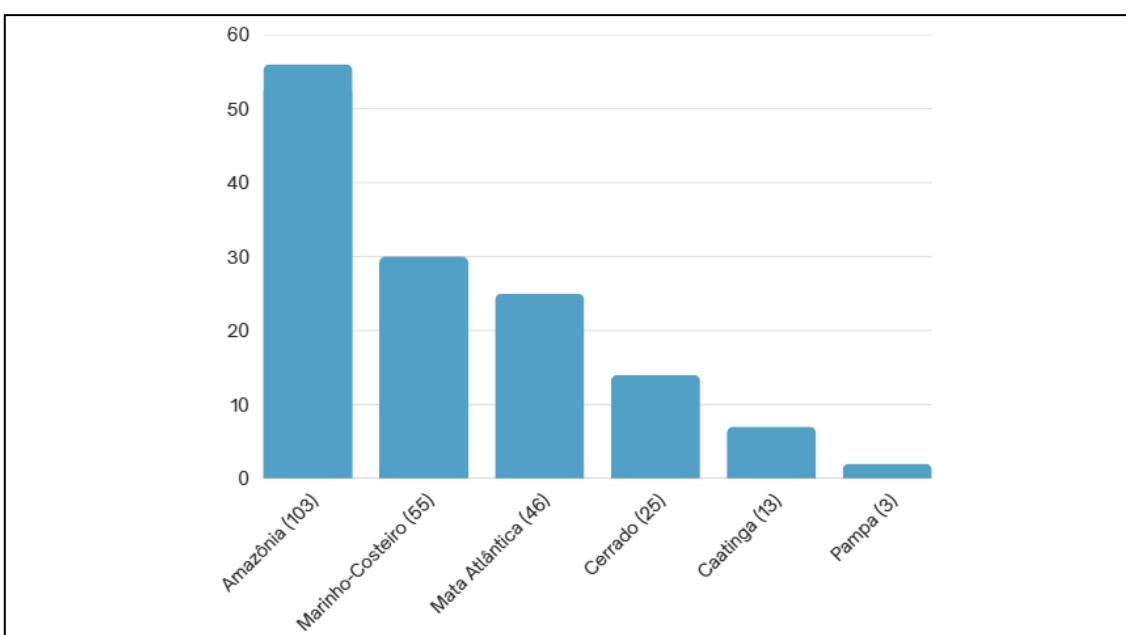


Gráfico 5 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais por bioma.

Por fim, do total de 182 áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais, a investigação permite concluir que aproximadamente 30% (54 áreas) têm a presença de povos indígenas (IND) e 12% (21 áreas) de povos quilombolas (QLB). A maioria dessas áreas, aproximadamente 82% (150 áreas), conta com a presença de outros povos tradicionais (OPT), notadamente extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, pescadores artesanais e ribeirinhos<sup>177</sup>. É importante notar que várias áreas protegidas abrigam mais de uma categoria de povos tradicionais, o que reflete a diversidade cultural e a coexistência de diferentes grupos em muitas áreas protegidas federais brasileiras. O gráfico a seguir ilustra esse cenário.

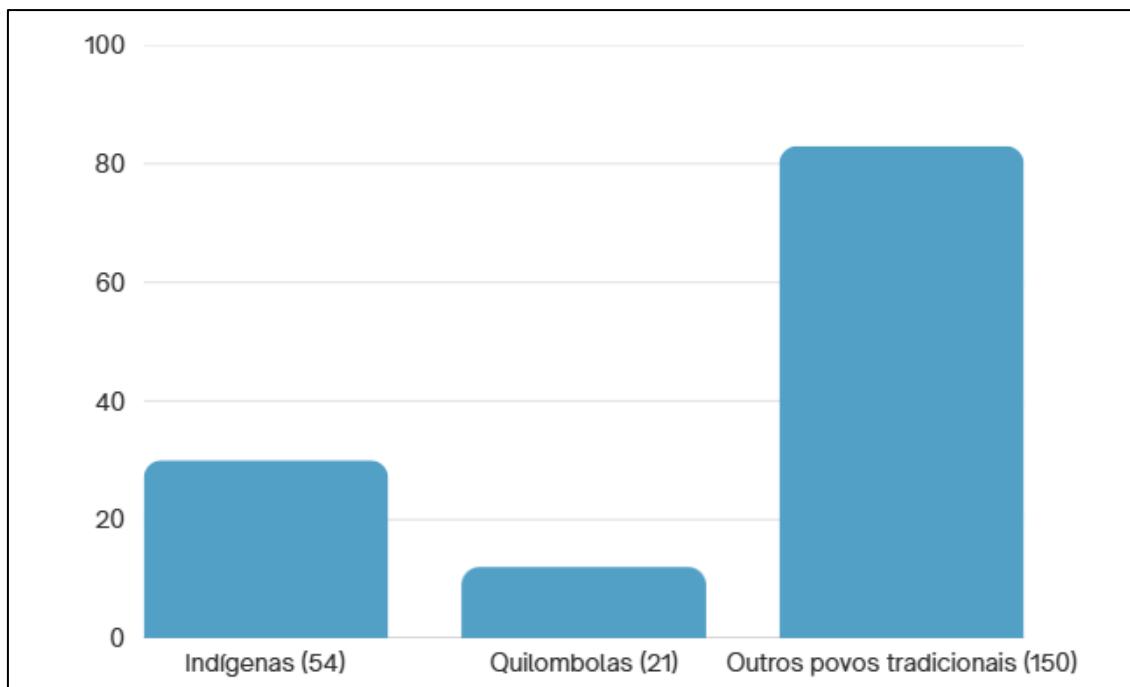


Gráfico 6 - Áreas protegidas federais com povos tradicionais por categoria de povo tradicional.

Uma vez identificadas as áreas protegidas federais com presença de povos tradicionais, foi possível traçar um panorama abrangente, com indicação do respectivo nome, grupo, categoria, bioma, unidade da federação e categoria de povo tradicional associado a cada uma delas. Esse levantamento preliminar constitui a base para a etapa seguinte, dedicada a verificar quais dessas áreas possuem planos de manejo, conforme descrito na segunda etapa da metodologia desta pesquisa.

<sup>177</sup> Conforme destacado em nota de rodapé anterior, optou-se pela utilização da categoria genérica *outros povos tradicionais* (legenda OPT) para abranger todos os segmentos de povos tradicionais não enquadrados como indígenas e quilombolas, devido à ausência de precisão terminológica nas referências a esses grupos nos registros oficiais.

## 2.2 ÁREAS PROTEGIDAS FEDERAIS COM PRESENÇA DE POVOS TRADICIONAIS QUE POSSUEM PLANOS DE MANEJO

O plano de manejo, especialmente por ser o regulamento especial da área protegida, foi escolhido como objeto central de análise nesta pesquisa. Dando continuidade ao levantamento iniciado na seção anterior, esta etapa apresenta o mapeamento das áreas protegidas federais – tanto de uso sustentável quanto de proteção integral – que possuem planos de manejo, realizado para subsidiar o desenvolvimento da investigação proposta.

### 2.2.1 Áreas de uso sustentável com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo

O levantamento permitiu verificar que atualmente *60% das áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais possuem plano de manejo* (73 de 121 áreas listadas nas Tabelas 1 e 2), elencadas adiante<sup>178 179</sup>.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais com plano de manejo		UF	Ano
1	Área de Proteção Ambiental Anhatomirim	SC	2013**
2	Área de Proteção Ambiental Barra do Rio Mamanguape	PB	2014**
3	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	ES	2023
4	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado	RJ	2008
5	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	SC	2018
6	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	AL PE	2021*
7	Área de Proteção Ambiental de Caiuruçu	RJ	2018*
8	Área de Proteção Ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe	SP	2016
9	Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha	PE	2017*
10	Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim	RJ	2004
11	Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba	PR	1995
12	Área de Proteção Ambiental de Piaçabuçu	AL	2010
13	Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba	CE MA PI	2020*

<sup>178</sup> Tabela elaborada pela autora, utilizando dados obtidos mediante solicitação de acesso à informação junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em julho de 2024. O pedido foi realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82).

<sup>179</sup> As áreas assinaladas na Tabela com apenas 1 (um) asterisco referem-se a planos de manejo *revisados*, ao passo que aquelas assinaladas com 2 (dois) asteriscos referem-se a planos de manejo que sofreram *revisões pontuais*. No entanto, cumpre destacar que a classificação entre *revisão integral* e *alteração pontual* nem sempre é clara, pois verificou-se que o ICMBio muitas vezes implementa múltiplas e significativas alterações sob a designação de *alterações pontuais*, assim como em algumas situações realiza ajustes menos extensivos e ainda assim classifica-os como *revisões*. Portanto, a designação adotada pelo órgão não necessariamente reflete a extensão ou a profundidade das mudanças efetuadas.

14	Área de Proteção Ambiental do Igarapé Gelado	PA	2016
15	Área de Relevante Interesse Ecológico Manguezais da Foz do Rio Mamanguape	PB	2014**
16	Área de Relevante Interesse Ecológico Serra da Abelha	SC	2016
17	Floresta Nacional de Balata-Tufari	AM	2019
18	Floresta Nacional de Canela	RS	2017*
19	Floresta Nacional de Carajás	PA	2016*
20	Floresta Nacional de Caxiuanã	PA	2013
21	Floresta Nacional de Humaitá	AM	2018
22	Floresta Nacional de Itaituba II	PA	2014
23	Floresta Nacional de Jacundá	RO	2011
24	Floresta Nacional de Mulata	PA	2020
25	Floresta Nacional de Pau-Rosa	AM	2018
26	Floresta Nacional de São Francisco	AC	2016
27	Floresta Nacional de São Francisco de Paula	RS	2020*
28	Floresta Nacional de Saracá-Taquera	PA	2002
29	Floresta Nacional de Tefé	AM	2016
30	Floresta Nacional do Amapá	AP	2014
31	Floresta Nacional do Crepori	PA	2010
32	Floresta Nacional do Iquiri	AM	2020
33	Floresta Nacional do Jamari	RO	2005
34	Floresta Nacional do Macauã	AC	2016
35	Floresta Nacional do Purus	AM	2009
36	Floresta Nacional do Tapajós	PA	2019*
37	Floresta Nacional Mapiá-Inauini	AM	2009
38	Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá	PA	2016
39	Reserva Extrativista Arapixi	AM	2010
40	Reserva Extrativista Auatí-Paraná	AM	2012
41	Reserva Extrativista Baixo Juruá	AM	2009
42	Reserva Extrativista Barreiro das Antas	RO	2015
43	Reserva Extrativista Chico Mendes	AC	2008
44	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	AL	2023
45	Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu	PA	2013
46	Reserva Extrativista de Cassurubá	BA	2019
47	Reserva Extrativista de Cururupu	MA	2017
48	Reserva Extrativista de Soure	PA	2018
49	Reserva Extrativista do Alto Tarauacá	AC	2019
50	Reserva Extrativista do Arraial do Cabo	RJ	2020
51	Reserva Extrativista do Batoque	CE	2023
52	Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema	AC	2008
53	Reserva Extrativista do Corumbau	BA	2023
54	Reserva Extrativista do Lago do Capanã Grande	AM	2013
55	Reserva Extrativista do Lago do Cuniã	RO	2018
56	Reserva Extrativista do Médio Purus	AM	2020
57	Reserva Extrativista do Pirajubaé	SC	2021
58	Reserva Extrativista do Rio Cautário	RO	2017
59	Reserva Extrativista do Rio Jutaí	AM	2012
60	Reserva Extrativista do Rio Unini	AM	2014
61	Reserva Extrativista Ituxi	AM	2022
62	Reserva Extrativista Mandira	SP	2011
63	Reserva Extrativista Maracanã	PA	2023
64	Reserva Extrativista Médio Juruá	AM	2012
65	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	CE	2024
66	Reserva Extrativista Renascer	PA	2020
67	Reserva Extrativista Rio Iriri	PA	2011
68	Reserva Extrativista Rio Ouro Preto	RO	2014
69	Reserva Extrativista Rio Xingu	PA	2012
70	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	AC	2023

71	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	PA	2011
72	Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns	PA	2014
73	Reserva Extrativista Verde para Sempre	PA	2020

Tabela 4 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com plano de manejo.

Por outro lado, cerca de 40% das áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais não possuem plano de manejo (48 de 121 áreas listadas nas Tabelas 1 e 2)<sup>180</sup>:

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais sem plano de manejo		UF
1	Área de Proteção Ambiental Cavernas do Peruaçu	MG
2	Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu	DF
3	Área de Proteção Ambiental das Nascentes do Rio Vermelho	BA GO
4	Área de Proteção Ambiental do Boqueirão da Onça	BA
5	Área de Proteção Ambiental do Tapajós	PA
6	Área de Proteção Ambiental dos Campos de Manicoré	AM
7	Área de Proteção Ambiental dos Meandros do Rio Araguaia	GO MT TO
8	Área de Proteção Ambiental Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	MS PR SP
9	Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba	CE PI
10	Área de Relevante Interesse Ecológico Javari Buriti	AM
11	Área de Relevante Interesse Ecológico Seringal Nova Esperança	AC
12	Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus	AC
13	Floresta Nacional do Araripe-Apodi	CE
14	Floresta Nacional do Aripuanã	AM
15	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Nascentes Geraizeiras	MG
16	Reserva Extrativista Acaú-Goiana	PB PE
17	Reserva Extrativista Alto Juruá	AC
18	Reserva Extrativista Arapiranga-Tromáí	MA
19	Reserva Extrativista Arióca Pruanã	PA
20	Reserva Extrativista Baixo Rio Branco Jauaperi	AM RR
21	Reserva Extrativista Chapada Limpa	MA
22	Reserva Extrativista Chocoaré-Mato Grosso	PA
23	Reserva Extrativista Cuinarana	PA
24	Reserva Extrativista da Baía do Iguape	BA
25	Reserva Extrativista da Baía do Tubarão	MA
26	Reserva Extrativista de Arai-Peroba	PA
27	Reserva Extrativista de Canavieiras	BA
28	Reserva Extrativista de Gurupi-Piriá	PA
29	Reserva Extrativista de Recanto das Araras de Terra Ronca	GO
30	Reserva Extrativista de São João da Ponta	PA
31	Reserva Extrativista do Ciriaco	MA
32	Reserva Extrativista do Delta do Parnaíba	MA

<sup>180</sup> Tabela elaborada pela autora, utilizando dados obtidos mediante solicitação de acesso à informação junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em julho de 2024. O pedido foi realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82).

		PI
33	Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins	TO
34	Reserva Extrativista Filhos do Mangue	PA
35	Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço	PA
36	Reserva Extrativista Ipaú-Anilzinho	PA
37	Reserva Extrativista Itapetininga	MA
38	Reserva Extrativista Lago do Cedro	GO
39	Reserva Extrativista Mãe Grande Curuçá	PA
40	Reserva Extrativista Mapuá	PA
41	Reserva Extrativista Mata Grande	MA
42	Reserva Extrativista Mestre Lucindo	PA
43	Reserva Extrativista Mocapajuba	PA
44	Reserva Extrativista Quilombo do Frechal	MA
45	Reserva Extrativista Rio Cajari	AP
46	Reserva Extrativista Terra Grande Pracuúba	PA
47	Reserva Extrativista Tracuateua	PA
48	Reserva Extrativista Viriandeua	PA

Tabela 5 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais sem plano de manejo.

O gráfico a seguir ilustra a proporção de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

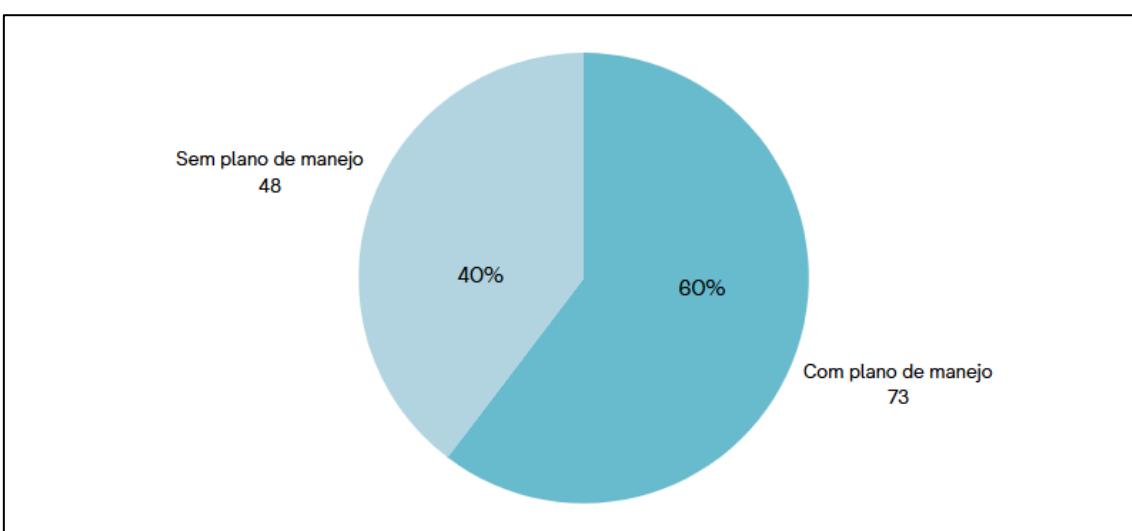


Gráfico 7 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

## 2.2.2 Áreas de proteção integral com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo

O levantamento permitiu verificar que 70% das áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais possuem plano de manejo (43 das 61 áreas listadas na Tabela 3), elencadas adiante<sup>181 182</sup>.

Áreas protegidas federais de proteção integral com povos tradicionais com plano de manejo		UF	Ano
1.	Estação Ecológica da Guanabara	RJ	2012
2.	Estação Ecológica da Serra das Araras	MT	2016
3.	Estação Ecológica da Terra do Meio	PA	2015
4.	Estação Ecológica de Carijós	SC	2011*
5.	Estação Ecológica de Cuniã	AM RO	2018
6.	Estação Ecológica de Niquiá	RR	2018
7.	Estação Ecológica do Jari	AP PA	2021
8.	Estação Ecológica de Tupiniquins	SP	2010
9.	Estação Ecológica Rio Acre	AC	2010
10.	Parque Nacional da Amazônia	AM PA	2021*
11.	Parque Nacional da Chapada Diamantina	BA	2009**
12.	Parque Nacional da Lagoa do Peixe	RS	2004**
13.	Parque Nacional da Serra da Bocaina	RJ SP	2024*
14.	Parque Nacional da Serra da Canastra	MG	2023*
15.	Parque Nacional da Serra do Cipó	MG	2009
16.	Parque Nacional da Serra do Divisor	AC	2002
17.	Parque Nacional da Serra do Pardo	PA	2015
18.	Parque Nacional da Serra Geral	RS SC	2004**
19.	Parque Nacional das Sempre-Vivas	MG	2016
20.	Parque Nacional de Anavilhas	AM	2017*
21.	Parque Nacional de Aparados da Serra	RS SC	2004**
22.	Parque Nacional de Fernando de Noronha	PE	1990**
23.	Parque Nacional de Ilha Grande	MS PR	2008
24.	Parque Nacional de Pacaás Novos	RO	2009*
25.	Parque Nacional do Araguaia	TO	2003*
26.	Parque Nacional do Cabo Orange	AP	2011
27.	Parque Nacional do Descobrimento	BA	2014

<sup>181</sup> Tabela elaborada pela autora, utilizando dados obtidos mediante solicitação de acesso à informação junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em julho de 2024. O pedido foi realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82).

<sup>182</sup> As áreas assinaladas na Tabela com apenas 1 (um) asterisco referem-se a planos de manejo *revisados*, ao passo que aquelas assinaladas com 2 (dois) asteriscos referem-se a planos de manejo que sofreram *revisões pontuais*. No entanto, cumpre destacar que a classificação entre *revisão integral* e *alteração pontual* nem sempre é clara, pois verificou-se que o ICMBio muitas vezes implementa múltiplas e significativas alterações sob a designação de *alterações pontuais*, assim como em algumas situações realiza ajustes menos extensivos e ainda assim classifica-os como *revisões*. Portanto, a designação adotada pelo órgão não necessariamente reflete a extensão ou a profundidade das mudanças efetuadas.

28.	Parque Nacional do Jaú	AM	2023*
29.	Parque Nacional do Juruena	AM MT	2011
30.	Parque Nacional do Monte Roraima	RR	2000
31.	Parque Nacional do Pico da Neblina	AM	2022
32.	Parque Nacional do Superagui	PR	2020
33.	Parque Nacional dos Campos Amazônicos	AM MT RO	2016*
34.	Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses	MA	2003**
35.	Parque Nacional Mapinguari	AM RO	2018
36.	Parque Nacional Nascentes do Lago Jari	AM	2018
37.	Parque Nacional Nascentes do Rio Parnaíba	BA MA PI TO	2021
38.	Parque Nacional Restinga de Jurubatiba	RJ	2020*
39.	Reserva Biológica de Comboios	ES	2018*
40.	Reserva Biológica de Serra Negra	PE	2011
41.	Reserva Biológica do Abufari	AM	2018
42.	Reserva Biológica do Guaporé	RO	1984
43.	Reserva Biológica do Uatumã	AM	2002

Tabela 6 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais com plano de manejo.

Por outro lado, o levantamento revelou que *30% das áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais não possuem plano de manejo* (18 das 61 áreas listadas na Tabela 3)<sup>183</sup>:

Áreas protegidas federais de proteção integral com povos tradicionais sem plano de manejo		UF
1.	Estação Ecológica de Guaraqueçaba	PR
2.	Estação Ecológica de Jutaí-Solimões	AM
3.	Estação Ecológica de Tamoios	RJ
4.	Estação Ecológica de Uruçuí-Una	PI
5.	Estação Ecológica Raso da Catarina	BA
6.	Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins	BA TO
7.	Monumento Natural dos Pontões Capixabas	ES
8.	Parque Nacional das Ilhas dos Currais	PR
9.	Parque Nacional de Itatiaia	MG RJ
10.	Parque Nacional do Catimbau	PE
11.	Parque Nacional do Monte Pascoal	BA
12.	Parque Nacional dos Campos Ferruginosos	PA
13.	Parque Nacional Guaricana	PR
14.	Refúgio de Vida Silvestre do Rio dos Frades	BA
15.	Reserva Biológica Bom Jesus	PR
16.	Reserva Biológica da Mata Escura	MG

<sup>183</sup> Tabela elaborada pela autora, utilizando dados obtidos mediante solicitação de acesso à informação junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) em julho de 2024. O pedido foi realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* (processo SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82).

17.	Reserva Biológica do Lago Piratuba	AP
18.	Reserva Biológica do Rio Trombetas	PA

Tabela 7 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais sem plano de manejo.

O gráfico a seguir ilustra a proporção de áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

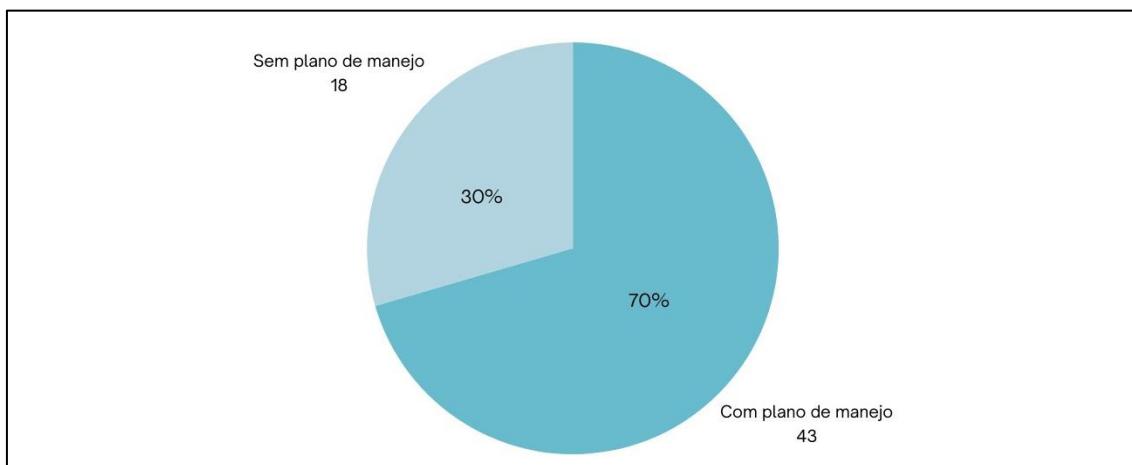


Gráfico 8 - Áreas protegidas federais de proteção integral com presença de povos tradicionais com e sem plano de manejo.

Delineado o cenário da pesquisa a partir do levantamento realizado, observa-se que a presença de planos de manejo nas áreas protegidas federais com povos tradicionais não é uniforme, havendo lacunas significativas tanto em áreas de proteção integral quanto de uso sustentável<sup>184</sup>. Superada a etapa de contextualização, a tese avança para a sua Parte II, focada na análise da corregulação. Para compreender como ocorre a participação dos povos tradicionais na prática, é essencial, primeiro, investigar como o arcabouço jurídico trata o tema. O próximo capítulo, portanto, se dedica à análise das normas que regulamentam os planos de manejo, buscando identificar em que medida asseguram a participação e contribuem para a construção de uma dinâmica de corregulação.

<sup>184</sup> Atento a essas lacunas e envidando esforços para tentar superá-las, o ICMBio editou a Portaria n. 2.601 de 28 de agosto de 2024, que aprova *critérios de priorização de áreas protegidas para elaboração e revisão de planos de manejo*. Nela, há vários critérios de priorização relacionados a povos tradicionais: existência de usos que estejam afetando a biodiversidade ou comprometendo a subsistência de comunidades; necessidade de implementação de políticas públicas e/ou ordenamento de usos; quantidade de famílias afetadas diretamente pela área protegida; quantidade de famílias residentes em área protegida de proteção integral com perfil de população tradicional; sobreposição com terras indígenas declaradas ou homologadas, territórios quilombolas reconhecidos ou titulados e/ou com territórios indígenas ou quilombolas em processo de formalização; e existência de instrumentos de gestão relacionados às famílias beneficiárias em área protegida de uso sustentável ou população tradicional em área protegida de proteção integral. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Portaria n. 2.601, de 28 de agosto de 2024. *Aprova os critérios de priorização de unidades de conservação para elaboração e revisão de planos de manejo* (processo n. 02070.006649/2024-11). Disponível em: [bit.ly/4h9NatG](http://bit.ly/4h9NatG). Acesso em: 15 mar. 2025.

## **PARTE II - A ANÁLISE DA CORREGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS**

### **3 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DO AR CABOUÇO JURÍDICO DE PLANOS DE MANEJO**

A evolução do arcabouço jurídico que regulamenta os planos de manejo de áreas protegidas federais revela um processo de ampliação das diretrizes voltadas à participação social, especialmente no que se refere à atuação dos povos tradicionais na produção das normas que regem essas áreas. Essa transformação normativa não apenas instituiu novas diretrizes para a participação, mas também expandiu o seu alcance e consolidou mecanismos que conferem maior previsibilidade e segurança jurídica ao processo participativo. Este capítulo examina a participação dos povos tradicionais sob a ótica do arcabouço jurídico aplicável, de forma isolada, com o propósito de verificar em que medida a legislação, por si só, assegura condições para a corregulação. Para fins de clareza metodológica, optou-se por não trazer aqui exemplos concretos ou elementos empíricos da pesquisa – como os processos administrativos e as entrevistas –, que serão objeto de análise nos capítulos seguintes<sup>185</sup>.

Ele divide-se em dois subitens. O primeiro (3.1) analisa as alterações no arcabouço jurídico dos planos de manejo, especialmente as limitações da Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007 e a lacuna regulatória existente à época, bem como as mudanças de paradigma institucionais que levaram à sua revogação e à edição da Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017. O segundo subitem (3.2) realiza uma análise crítica dos *arcabouços jurídicos antigo (até 21.12.2017) e vigente (a partir de 22.12.2017)*<sup>186</sup> à luz dos critérios de participação social adotados na metodologia desta pesquisa<sup>187</sup>. A partir dessa análise, busca-se verificar em que medida o arcabouço jurídico de planos de manejo viabiliza, por si só, uma dinâmica de participação dos povos tradicionais no processo de sua elaboração.

---

<sup>185</sup> A análise isolada do arcabouço jurídico decorre de uma escolha metodológica. O objetivo é verificar se as normas aplicáveis aos planos de manejo asseguram, em tese, condições para a participação dos povos tradicionais, sem recorrer a exemplos concretos ou aos elementos empíricos da pesquisa. A confrontação dessa dimensão normativa com os processos administrativos e as entrevistas será realizada em momento posterior, garantindo a distinção entre o que é previsto normativamente e o que se verifica na prática.

<sup>186</sup> Data de publicação e entrada em vigor da Instrução Normativa n. 7/2017, conforme já detalhado na seção preliminar que trata da metodologia da pesquisa.

<sup>187</sup> Cumpre registrar que as normas gerais sobre participação social em matéria ambiental, apresentadas na Introdução, não integram esta análise, que se restringe ao *arcabouço jurídico específico dos planos de manejo* (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002, Instruções Normativas do ICMBio e roteiros metodológicos), sem prejuízo do reconhecimento da base jurídica ampla que fundamenta o princípio da participação social no direito ambiental brasileiro.

### 3.1 DO ALCANCE RESTRITO À AMPLIAÇÃO DAS DIRETRIZES JURÍDICO-NORMATIVAS PARA A PARTICIPAÇÃO

A legislação ambiental brasileira passou por evoluções em relação à participação dos povos tradicionais no processo de elaboração de planos de manejo de áreas protegidas. A Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) e o Decreto n. 4.340/2002 estabeleceram premissas gerais sobre o tema, mas foram as instruções normativas do ICMBio – n. 1/2007 e n. 7/2017 – que consolidaram diretrizes mais específicas para garantir essa participação. A seguir, examina-se a transição entre a Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007 e a Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, destacando os avanços, fragilidades e elementos de transformação institucional que moldaram o arcabouço jurídico de planos de manejo. O subitem 3.1.1 aborda o arcabouço jurídico anterior e as limitações decorrentes de seu alcance restrito. Na sequência, o subitem 3.1.2 demonstra a ampliação das diretrizes jurídico-normativas para a participação no arcabouço jurídico vigente.

#### 3.1.1 O alcance restrito da IN ICMBio n. 1/2007

O *arcabouço jurídico* vigente dos planos de manejo é composto pela Lei n. 9.985/2000, pelo Decreto n. 4.340/2002 e pela Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para a elaboração e revisão de planos de manejo em áreas protegidas federais. Antes da edição da IN n. 7/2017, o *arcabouço jurídico anterior* já incluía Lei n. 9.985/2000 e o Decreto n. 4.340/2002, mas era integrado pela Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007, que disciplinava diretrizes para a elaboração de planos de manejo exclusivamente para as categorias Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Também fazia parte desse arcabouço a Instrução Normativa ICMBio n. 31/2013, que estabelecia diretrizes e procedimentos para a revisão de planos de manejo<sup>188 189</sup>.

<sup>188</sup> A Instrução Normativa ICMBio n. 31/2013, revogada pela Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, não será objeto de análise nesta pesquisa, pois estabelece apenas procedimentos administrativos internos para a revisão de planos de manejo, sem diretrizes participativas ou normas que impactem diretamente a participação social dos povos tradicionais. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 31, de 17 de janeiro de 2013. *Estabelece diretrizes, normas e procedimentos para o processo de revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Disponível em: [bit.ly/41G5mFJ](https://bit.ly/41G5mFJ). Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>189</sup> Cumpre mencionar a Instrução Normativa ICMBio n. 29/2012, igualmente revogada pela Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, que possuía relação com os planos de manejo, embora não integrasse formalmente o seu arcabouço jurídico. Essa norma disciplinava a elaboração e aprovação dos denominados

Essa etapa da pesquisa iniciou-se com o levantamento dessas normas, apresentadas na tabela a seguir – normas vigentes destacadas em azul e revogadas destacadas em cinza – acompanhadas de seus respectivos objetos.

Arcabouço jurídico planos de manejo	
Lei n. 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e dá outras providências.
Decreto n. 4.340/2002	Regulamenta artigos da Lei Federal nº 9.985/2000.
Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.
Instrução Normativa ICMBio n. 31/2013	Estabelece diretrizes, normas e procedimentos para o processo de revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.
Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017	Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.

Tabela 8 - Arcabouço jurídico dos planos de manejo.

A Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007 representou um marco inicial na regulamentação da participação social na elaboração de planos de manejo. A sua análise revela a presença de normas e diretrizes relevantes para assegurar um processo participativo, conforme será detalhado no subitem seguinte. No entanto, o seu âmbito de aplicação era restrito às Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), deixando uma lacuna normativa para as demais categorias de áreas protegidas<sup>190</sup>.

*acordos de gestão*, instrumentos jurídicos utilizados para regular o uso dos recursos naturais em áreas protegidas federais sustentáveis com povos tradicionais, especialmente onde ainda não havia plano de manejo formalizado. Com a edição da IN n. 7/2017, as normas de uso dos recursos naturais passaram a ser obrigatoriamente construídas no plano de manejo, eliminando a possibilidade de sua definição por meio de instrumento complementar. Essa mudança conferiu maior uniformidade e segurança jurídica ao processo participativo, além de consolidar o plano de manejo como o instrumento central de regulação de áreas protegidas federais no Brasil. Diante desse contexto, não se entendeu pertinente a inclusão da IN n. 29/2012, uma vez que o foco de análise desta pesquisa recai sobre os planos de manejo, instrumento jurídico relacionado, porém distinto. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 29, de 5 de setembro de 2012. *Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em unidade de conservação de uso sustentável federal com populações tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ilQ3sc](http://bit.ly/4ilQ3sc). Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>190</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 1, de 18 de setembro de 2007. *Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de plano de manejo participativo de unidade de conservação federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: [bit.ly/41nKzGq](http://bit.ly/41nKzGq). Acesso em: 28 fev. 2025.

Além disso, a IN 1/2007 não estabelecia uma metodologia unificada para orientar a participação social, o que resultava em práticas heterogêneas entre as áreas protegidas. A ausência de diretrizes uniformes dificultava a padronização dos mecanismos participativos, o que impactava diretamente a previsibilidade jurídica e a segurança dos processos. Esse cenário evidenciou a necessidade de um aprimoramento normativo, especialmente para garantir uma participação mais inclusiva e estruturada dos povos tradicionais.

### **3.1.2. A ampliação das diretrizes jurídico-normativas para a participação pela IN ICMBio n. 7/2017**

Para suprir essas lacunas e promover maior uniformidade e segurança jurídica, uma década depois foi editada a Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, que ampliou o âmbito normativo para todas as áreas protegidas federais<sup>191</sup>. A IN n. 7/2017 resultou de um processo de transformação institucional promovido pelo ICMBio que buscou aprimorar a participação social na elaboração de planos de manejo. Esse movimento teve como marco inicial a *Oficina de Participação Social nos Processos de Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*, realizada em parceria com o Serviço Florestal dos Estados Unidos (USFS), o Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos e a Universidade de Montana, com apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). O evento, ocorrido em fevereiro de 2017, teve como objetivo aperfeiçoar a abordagem participativa nos processos de planejamento e manejo de áreas protegidas federais e resultou na formulação de um documento orientador intitulado *Estratégia de Participação Social para o Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*<sup>192</sup>.

A Estratégia de Participação Social delineou princípios, visão, valores e objetivos voltados à ampliação da participação social, com base na Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), na Lei n. 9.985/2000 e nas Diretrizes para a Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação (ENCEA).

---

<sup>191</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: [bit.ly/4bkSyZs](http://bit.ly/4bkSyZs). Acesso em: 28 fev. 2025.

<sup>192</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de Participação Social para o Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*. Brasília: 2017.

Estabeleceu-se como visão para a participação social no processo de planejamento e manejo de áreas protegidas: “*Planejamos com participação efetiva e qualificada, harmonizando interesses sociais e conservação da natureza*”. Para a execução dessa visão, a Estratégia definiu princípios específicos a serem observados na elaboração dos planos de manejo, destacando-se: avaliar o contexto; participação social contínua; promover a inclusão; considerar as necessidades das partes interessadas na tomada de decisão; diálogo de saberes; incentivar o engajamento social e o pertencimento; aprendizado adaptativo; construção de relações de confiança mútua; transparência e comunicação; e distribuição justa de custos e benefícios<sup>193</sup>.

Durante a oficina, identificou-se que os momentos de participação ao longo do processo de planejamento e elaboração do plano de manejo possuem objetivos distintos, que podem variar entre informar, consultar, envolver ou *atuar de forma colaborativa* na construção coletiva dos elementos do plano de manejo. Para guiar a definição desses objetivos e garantir a coerência metodológica em cada etapa do processo, foi desenvolvida uma ferramenta de planejamento denominada *Espectro de Participação Social*. Adaptado do modelo da International Association for Public Participation (IAP2) e da Escada da Participação Cidadã de Sherry Arnstein<sup>194</sup>, esse espectro serve para definir o *nível de participação adequado em cada etapa*, considerando o contexto local e a categoria de manejo da área protegida<sup>195</sup>.

A Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, portanto, reflete um amadurecimento institucional do ICMBio ao consolidar juridicamente os avanços alcançados com a *Oficina de Participação Social* e a *Estratégia de Participação Social*. Ao incorporar diretrizes mais uniformes e consistentes para a participação social nos planos de manejo, essa normativa introduziu uma abordagem mais robusta e estruturada, ao mesmo tempo em que conferiu maior previsibilidade e segurança jurídica aos processos participativos, embora ainda possua limitações, a serem exploradas no subitem seguinte.

Dando continuidade ao processo de aprimoramento metodológico iniciado com a IN n. 7/2017, o ICMBio publicou, no ano seguinte, o *Roteiro Metodológico para*

---

<sup>193</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de Participação Social para o Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*. Brasília: 2017.

<sup>194</sup> A *Escada da Participação Cidadã* de Sherry Arnstein também é utilizada e adaptada na metodologia desta pesquisa, consoante já detalhado na seção específica.

<sup>195</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de Participação Social para o Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*. Brasília: 2017.

*Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais*<sup>196</sup>.

Esse documento introduziu uma metodologia unificada para a elaboração e revisão dos planos de manejo<sup>197</sup>, detalhando de forma sistemática as etapas, procedimentos e ferramentas necessárias para a condução dos processos participativos, com especial foco na inclusão de povos tradicionais<sup>198</sup>.

Uma vez expostas as alterações normativas no arcabouço jurídico dos planos de manejo e seus contornos gerais, conclui-se que as mudanças introduzidas pela Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017 representaram avanços significativos no tratamento da participação social na elaboração de planos de manejo. A análise demonstrou que, ao revogar a IN n. 1/2007, a IN n. 7/2017 não apenas supriu lacunas normativas, mas também ampliou as diretrizes participativas, conferindo maior previsibilidade e uniformidade ao processo participativo. Com essa compreensão crítica da evolução jurídico-normativa, o próximo subitem realiza uma análise comparativa dos arcabouços jurídicos antigo e vigente, à luz dos critérios de participação social definidos na metodologia de pesquisa, avaliando o nível de participação assegurado por cada um.

### 3.2 DA PARTICIPAÇÃO SIMBÓLICA À PARTICIPAÇÃO ATIVA: EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NO AR CABOUÇO ANTIGO E VIGENTE

Para avaliar o nível de participação dos povos tradicionais no processo de elaboração dos planos de manejo de áreas protegidas federais, esta análise aplica os critérios explicitados anteriormente na metodologia da pesquisa: *representatividade*,

<sup>196</sup> D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>197</sup> Este não é o primeiro roteiro metodológico elaborado para planos de manejo de áreas protegidas. O IBAMA, quando ainda era responsável pela gestão dessas áreas, desenvolveu roteiros específicos para diferentes categorias, como o *Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Florestas Nacionais* (2003), o *Roteiro Metodológico de Planejamento para Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas* (2002) e o *Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental* (2004). Esses roteiros representaram importantes avanços em sua época, apresentando a participação social como um componente relevante, especialmente em categorias de uso sustentável. Contudo, os métodos utilizados eram menos robustos e estruturados em comparação às diretrizes mais integradas e abrangentes desenvolvidas posteriormente.

<sup>198</sup> Conforme destacado na introdução do referido Roteiro Metodológico, a nova normativa de elaboração e revisão do plano de manejo também passou por um processo de discussão com representantes dos movimentos sociais, com o objetivo de garantir a participação e o atendimento das necessidades dos povos tradicionais no planejamento das áreas protegidas. Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

*independência, envolvimento prévio, influência, transparência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada.* Antes de adentrar na análise propriamente dita, contudo, cumpre esclarecer algumas premissas metodológicas, delineadas a seguir.

A interpretação dos dispositivos normativos foi conduzida à luz do contexto investigado, buscando responder a questionamentos específicos que permitissem aferir o grau de atendimento de cada critério. Sempre que um dispositivo se enquadrava em mais de um critério, devido à ausência de uma predominância clara de determinado critério e à natureza multifocal da análise, ele foi considerado em todos os critérios pertinentes, levando-se em conta seu impacto em cada dimensão avaliada.

Considerou-se tanto o arcabouço jurídico antigo quanto o vigente. A Lei do SNUC e o Decreto n. 4.340/2002, por permanecerem em vigor, foram analisados de maneira uniforme, uma vez que compõem ambos os arcabouços. Já os dispositivos da IN n. 1/2007 e da IN n. 7/2017 foram avaliados separadamente, com o cálculo de suas respectivas pontuações individuais em cada critério. Ao final, a comparação entre as pontuações dos arcabouços jurídico antigo e vigente permitiu identificar os progressos normativos e as fragilidades ainda existentes.

Além disso, por se aplicar exclusivamente às Reservas Extrativistas (RESEX) e às Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), a IN n. 1/2007 não abrangia as demais categorias de áreas protegidas de uso sustentável onde a presença de povos tradicionais também é permitida. Assim, considerou-se metodologicamente coerente limitar sua pontuação máxima a 1 ponto em cada critério, pois a sua restrição de escopo impede a conclusão de que qualquer critério tenha sido integralmente atendido.

Ainda, embora o Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo não integre o arcabouço jurídico, por ser um ato administrativo aprovado por portaria, as suas diretrizes possuem *força vinculante para o ICMBio*<sup>199</sup>. Por essa razão, as suas disposições não foram consideradas na pontuação, mas foram mencionadas em notas de rodapé, sempre que pertinente, para ilustrar como os dispositivos normativos

---

<sup>199</sup> O Roteiro Metodológico, aprovado por portaria, não possui o mesmo *status* normativo de leis, decretos ou instruções normativas. No entanto, trata-se de um ato administrativo com *força normativa vinculante* para o ICMBio, cujo corpo técnico está juridicamente obrigado a segui-lo. Sobre a portaria que aprova o referido roteiro, conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Portaria n. 1.163, de 27 de dezembro de 2018*. Disponível em: [bit.ly/3UQHqwz](http://bit.ly/3UQHqwz). Acesso em: 13 nov. 2024.

analisados são operacionalizados na prática<sup>200</sup>. Estabelecidas essas premissas, passa-se aos resultados da análise, compilados na tabela a seguir<sup>201</sup> e detalhados em subitens na sequência.

---

<sup>200</sup> A análise considerou exclusivamente os atos normativos formais, ou seja, leis, decretos e instruções normativas. Embora o Roteiro Metodológico traga diretrizes detalhadas que complementam a IN n. 7/2017 e sejam amplamente observadas na prática, a sua não inclusão no arcabouço jurídico impacta a avaliação. Instruções normativas não precisam disciplinar exaustivamente todos os aspectos operacionais, mas espera-se que estabeleçam parâmetros mínimos que garantam previsibilidade e segurança jurídica na aplicação das normas. A IN n. 7/2017, ao deixar certos aspectos exclusivamente para o Roteiro Metodológico, resultou na atribuição de pontuação inferior a determinados critérios, pois a análise se restringiu aos dispositivos normativos formais.

<sup>201</sup> Tabela elaborada pela pesquisadora nos moldes da tabela de análise constante em: PRADO, Deborah Santos et al. Participação social nos conselhos gestores de unidades de conservação: avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

Critérios de avaliação de participação	Norma	<b>Lei n. 9.985/2000</b> Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e dá outras providências.	<b>Decreto n. 4.340/2002</b> Regulamenta artigos da Lei Federal n° 9.985/2000.	<b>Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007</b> Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de plano de manejo participativo de unidade de conservação federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.	<b>Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017</b> Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.
Representatividade	<b>Os participantes constituem uma amostra representativa das comunidades do povo tradicional?</b>	Assegura a <b>ampla participação da população residente</b> na elaboração, atualização e implementação do plano de manejo das áreas protegidas de uso sustentável (art. 27, § 2º).	<b>Compete ao conselho da área protegida acompanhar a elaboração</b> , implementação e revisão do plano de manejo das áreas protegidas, garantindo o seu caráter participativo (art. 20, II).  <b>A representação</b> da sociedade civil nos conselhos <b>deve contemplar a população tradicional, quando couber</b> (art. 17, § 2º).	Estabelece que <b>para a coordenação do processo deve ser instituído um grupo de trabalho (GT) no âmbito do Conselho Deliberativo, formado por seus membros ou por pessoas por ele indicadas</b> . Caso o Conselho Deliberativo não esteja instituído, o GT será composto provisoriamente por servidores do ICMBio e <b>por membros da população tradicional</b> (art. 4º, §§ 2º e 3º).  <b>Considera espaços e instâncias de participação da população tradicional</b> da área protegida para a construção do plano de manejo: seus sistemas de organização e de representação social e espaços de	Estabelece a necessidade de <b>buscar a participação das representações indígenas e quilombolas</b> quando a área protegida envolver sobreposição com terras indígenas ou terras de remanescentes de quilombos (art. 3º, IX).  No processo de elaboração ou revisão de planos de manejo de RESEX e RDS, as concessionárias do CCDRU ou, nas áreas protegidas que ainda não o celebraram, as associações, indicarão um <b>representante da população tradicional para integrar a equipe de planejamento</b> do plano de manejo (art. 12, I).

		<p>decisão coletiva, formais ou informais; reuniões públicas; o Conselho Deliberativo; e Grupos de trabalho com maioria de representantes da população tradicional (art. 8º, p. único).</p>	<p>Também apenas para RESEX e RDS, há previsão de <b>representação da população tradicional em grupo de governança</b>, mediante indicação da concessionária do CCDRU ou, nas áreas protegidas que ainda não o celebraram, das associações, em conjunto com o Conselho Deliberativo, observada a <b>participação majoritária e representativa da população tradicional</b> (art. 12, II).</p> <p>Ainda, somente para RESEX e RDS, a oficina de elaboração do plano de manejo será composta por população tradicional, servidores públicos, especialistas, representantes do Conselho Deliberativo e da concessionária do CCDRU, observada a <b>participação majoritária e representativa da população tradicional</b> (art. 12, IV).</p> <p>Para as demais categorias, prevê a instituição de um <b>grupo de trabalho (GT)</b> junto ao conselho da área protegida para acompanhamento de todo o processo de elaboração do plano de manejo, mas <b>sem garantia de composição por representantes tradicionais</b> (art. 6º, § 6º).</p>
--	--	---	--

Independência	<p><b>Os representantes do povo tradicional possuem independência para participar em relação ao ICMBio?</b></p>				<p>No sentido da promoção da autonomia das comunidades locais e da garantia de condições adequadas à realidade local, a <b>definição dos métodos e o provimento dos meios para a realização de assembleia intercomunitária para aprovação do plano de manejo de RESEX e RDS</b> é de responsabilidade das entidades representativas da população tradicional. Além disso, a composição da assembleia é definida pelas entidades representativas da população tradicional (art. 12, §§ 1º e 2º).</p>
Envolvimento prévio	<p><b>Os representantes do povo tradicional são envolvidos no processo de elaboração do instrumento desde o início?</b></p>			<p>O processo de elaboração de plano de manejo de RESEX e RDS poderá ser iniciado a partir de <b>solicitação da população tradicional ou suas representações</b> (art. 4º, <i>caput</i>). Além disso, <b>na primeira fase</b> do processo de elaboração do plano de manejo cabe levantar, compilar e analisar dados e informações disponíveis sobre a área e a região, <b>analisando as informações em conjunto com a população tradicional</b> e identificando e indicando se há necessidade de estudos complementares (art. 5º, II). Em todas as etapas de elaboração do plano de manejo de RESEX ou RDS deve haver <b>planejamento</b>, realizado a cada etapa, de forma flexível e participativa, <b>com</b></p>	<p>Estabelece a necessidade de <b>envolver o conselho da área protegida em todo o processo</b> de elaboração ou revisão do plano de manejo (art. 3º, VI). Estabelece ainda a necessidade de observar a <b>participação efetiva das representações das populações tradicionais</b> nas áreas protegidas de uso sustentável <b>em todo o processo</b> de elaboração, revisão e implementação dos planos de manejo (art. 3º, XVI). Além disso, o gestor da área protegida deverá <b>comunicar ao Conselho acerca do início do processo</b> de elaboração do plano de manejo (art. 6º, § 2º).</p>

		<p><b>comprometimento</b> do órgão gestor e das comunidades (art. 8º, I).</p> <p>Prevê a instituição de um <b>grupo de trabalho (GT)</b> junto ao conselho da área protegida para acompanhamento de todo o processo de elaboração do plano de manejo, mas sem <b>garantia de composição por representantes tradicionais</b>. No caso das RESEX e RDS, esse GT será substituído por um <b>grupo de governança</b>, que possui <b>representantes das populações tradicionais</b> (art. 6º, § 6º).</p> <p>Ainda, a equipe de planejamento e o grupo de trabalho do conselho da área protegida ou o grupo de governança, no caso das RESEX e RDS, <b>avaliarão a necessidade de realização de etapas prévias ao início da elaboração do plano de manejo</b>, tais como a necessidade de esclarecimentos e de divulgação de informações sobre o plano de manejo para os grupos sociais relacionados, a complementação da caracterização da UC <b>em conjunto com as populações tradicionais</b>, a <b>identificação</b> de áreas de ocupação e uso de recursos naturais e a discussão prévia das normas gerais que orientarão a gestão (art. 6º, § 8º).</p> <p>Além disso, a <b>identificação</b> das áreas de uso de recursos naturais pelas populações tradicionais e a <b>proposição de normas gerais</b> que regulamentarão os usos e a gestão da área serão conduzidas pelo órgão ambiental <b>em conjunto com essas</b></p>
--	--	--

					<p><b>populações, constituindo etapa prévia necessária para subsidiar a elaboração do plano de manejo (art. 6º, § 9º).</b></p> <p>O processo de elaboração ou revisão de planos de manejo de áreas protegidas de uso sustentável com população tradicional <b>poderá ser iniciado a partir de solicitação da população tradicional ou suas representações</b> (art. 13).</p>
Influência	<p><b>A participação dos representantes do povo tradicional tem impacto real nas decisões e no conteúdo final do instrumento?</b></p>	<p>Compete ao Conselho Deliberativo das RESEX e RDS <b>aprovar</b> os seus planos de manejo (arts. 18, § 5º e 20, § 6º).</p>	<p>Estabelece que o plano de manejo deve ser elaborado pelo órgão ambiental gestor (art. 12, <i>caput</i>). Compete ao Conselho Deliberativo das RESEX e RDS <b>aprovar</b> os seus planos de manejo por meio de resolução, <b>mas somente após prévia aprovação do ICMBio</b> (art. 12, II). Para as demais áreas protegidas, o plano de manejo é aprovado por portaria do ICMBio (art. 12, I).</p>	<p>A elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS deve considerar como diretriz a <b>valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais</b> (art. 3º, VI).</p> <p>Na primeira fase do processo de elaboração do plano de manejo cabe levantar, compilar e analisar dados e informações disponíveis sobre a área e a região, <b>analisando as informações em conjunto com a população tradicional</b> e identificando e indicando se há necessidade de estudos complementares (art. 5º, II).</p> <p>As informações levantadas e sistematizadas deverão ser <b>analisadas e debatidas com a população tradicional e suas representações</b> para construção do</p>	<p>A elaboração ou revisão do plano de manejo deverá <b>buscar o reconhecimento, a valorização e integração de diferentes formas de saber, tanto de caráter técnico-científico quanto das comunidades tradicionais e locais</b> (art. 3º, XIV).</p> <p>Além disso, <b>a identificação das áreas de uso de recursos naturais pelas populações tradicionais e a proposição de normas gerais que regulamentarão os usos e a gestão da área serão conduzidas pelo órgão ambiental em conjunto com essas populações</b>, constituindo etapa prévia necessária para subsidiar a elaboração do plano de manejo (art. 6º, § 9º).</p> <p>Ainda, as populações tradicionais residentes ou usuárias da área protegida <b>deverão ser ouvidas durante o processo de revisão</b> quando a revisão pontual do plano de</p>

		<p>plano de manejo, podendo ser convidadas instituições parceiras para apoiar este processo (art. 5º, IV).</p> <p>A proposta de plano de manejo deve ser <b>encaminhada ao Conselho Deliberativo para aprovação</b> por meio de resolução interna (art. 10).</p> <p>Os projetos específicos contemplados nos programas de sustentabilidade da área protegida deverão ser <b>aprovados pelo ICMBio e pelo Conselho Deliberativo, ancorados nas demandas e especificidades da população tradicional</b> (art. 14).</p> <p>O plano de manejo poderá sofrer <b>alterações específicas a partir de demandas da população tradicional</b>, justificativa técnica, aprovação prévia do ICMBio e decisão do Conselho Deliberativo (art. 15).</p>	<p>manejo afetá-las diretamente (art. 8º, § 5º).</p> <p>No caso das RESEX e RDS, a versão final do plano de manejo deverá ser encaminhada ao <b>Conselho Deliberativo para aprovação</b> por meio de resolução interna em um prazo de até 30 (trinta) dias e, findo este prazo, a equipe de planejamento terá novo prazo de até 30 (trinta) dias para finalizar <b>possíveis ajustes</b> e dar seguimento aos trâmites finais de aprovação. Nas demais áreas protegidas de uso sustentável com população tradicional, a versão final do plano de manejo deverá ser encaminhada, previamente ao <b>Conselho Consultivo para avaliação e eventuais contribuições</b> em um prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual a equipe de planejamento terá novo prazo de até 30 (trinta) dias para finalizar <b>possíveis ajustes</b> e dar seguimento aos trâmites finais de aprovação (art. 9º, §§ 2º e 3º).</p> <p>A elaboração do plano de manejo de áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais deve considerar como diretriz adicional o <b>reconhecimento e valorização de diferentes formas de saberes, especialmente as práticas e conhecimentos das populações tradicionais</b> (art. 11, IV).</p> <p>No processo de elaboração ou revisão de planos de manejo de RESEX e</p>
--	--	--	---

				<p>RDS, os princípios e regras sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais serão discutidos e propostos em oficinas comunitárias (art. 12, III). Nesses casos, o plano de manejo será aprovado em assembleia intercomunitária antes de seu encaminhamento à aprovação do Conselho Deliberativo, salvo nos casos em que as entidades representativas da população tradicional, em comum acordo com o grupo de governança, considerarem-na desnecessária (art. 12, V).</p> <p>Nas áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais, as normas dos planos específicos sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais pelas populações tradicionais devem ser construídas em conjunto pelo ICMBio e pelas populações tradicionais, respeitando a legislação vigente (art. 14, I).</p>
--	--	--	--	---

Transparência	<p><b>Os representantes do povo tradicional acompanham o andamento dos trabalhos e a forma como as decisões são tomadas?</b></p> <hr/>	<p>O plano de manejo aprovado deve estar <b>disponível para consulta do público</b> na sede da área protegida e no centro de documentação do órgão ambiental (art. 16).</p>	<p>A elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS deve considerar como diretriz a <b>transparência dos processos de gestão</b> (art. 3º, II).</p> <p>Em todas as etapas de elaboração do plano de manejo de RESEX ou RDS deve haver <b>divulgação de informações sobre a área protegida, o plano de manejo e seu processo de elaboração, as ações e os resultados, para as populações da área e do entorno</b>, órgãos públicos e instituições parceiras (art. 8º, II).</p> <p>Com base na resolução do Conselho Deliberativo, <b>o ICMBio publicará no Diário Oficial da União uma Portaria referente ao plano de manejo no prazo de 30 dias a contar da sua aprovação pelo Conselho</b> (art. 11).</p> <p>O plano de manejo <b>deverá ser disponibilizado pelo órgão gestor em versão digital e em cópia impressa</b> para as instâncias de gestão da área protegida. Deverão ser desenvolvidos também <b>materiais de divulgação com o resumo do plano ou de partes do mesmo, adaptados à linguagem local</b> (art. 12).</p>	<p>Estabelece que a elaboração ou revisão do plano de manejo deve <b>garantir a transparência e a disseminação de informações</b> sobre o processo de planejamento e sua adequação a cada realidade local, buscando o <b>esclarecimento prévio e a divulgação de informações em linguagem adequada às populações tradicionais</b> (art. 3º, V).</p> <p>Além disso, há previsão de <b>publicação da portaria de aprovação no Diário Oficial da União</b> (art. 9º, VI).</p> <p>Após a publicação da portaria de aprovação do plano de manejo, ele deve ser <b>disponibilizado no site do ICMBio</b> (art. 9º, § 4º).</p> <p>Ainda, o ICMBio e o Conselho da área protegida deverão promover a <b>ampla divulgação do plano de manejo</b>, considerando a melhor forma de apresentação do conteúdo, de acordo com o contexto da área, <b>de maneira que possibilitem o seu efetivo entendimento pela população local</b> (art. 10).</p>
---------------	--	---	---	---

Acessibilidade de recursos	<p><b>Os representantes do povo tradicional têm acesso a recursos suficientes (humanos, materiais e tempo) para participar de maneira efetiva?</b></p>		<p>A elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS deve considerar como diretriz a <b>promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios</b> e seu protagonismo na gestão da área protegida (art. 3º, V).</p> <p>Além disso, o GT deve elaborar um <b>plano de trabalho onde serão previstos os recursos humanos, financeiros, logísticos, estratégias de mobilização das comunidades e de divulgação das informações, bem como o cronograma de execução e parcerias necessárias para a elaboração do plano de manejo</b> (art. 5º, I).</p> <p>Em todas as etapas de elaboração do plano de manejo de RESEX ou RDS deve haver mobilização social, visando <b>garantir o entendimento e a participação qualificada da população tradicional no processo, através de instrumentos adaptados à realidade e linguagem local</b> (art. 8º, III).</p>	<p>A elaboração do plano de manejo de áreas protegidas de uso sustentável com populações tradicionais deve considerar como diretriz adicional a <b>garantia dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios</b> e de seu protagonismo no planejamento e gestão das RESEX e RDS (art. 11, III).</p>
----------------------------	--	--	---	---

Definição da tarefa	<p><b>O objetivo de cada etapa do processo participativo é claramente definido para os representantes do povo tradicional?</b></p>				<p>A caracterização da área protegida, os subsídios ao planejamento e as <b>orientações metodológicas devem ser consolidados em um único documento, que será enviado previamente aos participantes</b> da oficina de elaboração do plano de manejo, para ser utilizado como base para as discussões e para a tomada de decisão (art. 6º, § 7º).</p>
Tomada de decisão estruturada	<p><b>Ferramentas ou técnicas adequadas são utilizadas para apoiar a participação do povo tradicional e a tomada de decisões?</b></p>			<p>De acordo com os resultados da primeira fase do processo de elaboração do plano de manejo (estudos), cabe realizar levantamentos complementares utilizando-se de <b>metodologias apropriadas que garantam a participação efetiva da população tradicional</b>, integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais (art. 5º, III).</p>	

Tabela 9 - Análise do arcabouço jurídico dos planos de manejo com base em critérios de avaliação da participação social.

Conforme demonstra a tabela anterior (Tabela 9), a comparação entre o *arcabouço jurídico antigo* (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002 e IN ICMBio nº 1/2007) e o *arcabouço jurídico vigente* (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002 e IN ICMBio nº 7/2017) relativos aos planos de manejo de áreas protegidas federais evidencia avanços normativos relevantes na disciplina da participação dos povos tradicionais no processo de elaboração desses instrumentos, ainda que subsistam limitações em determinados critérios.

Importa destacar, contudo, que nem todos os critérios de participação possuem a mesma densidade normativa. Alguns configuram *obrigações jurídicas* expressas<sup>202</sup>, dotadas de eficácia plena (representatividade, independência, envolvimento prévio, influência e transparência). Dada a sua natureza, tais previsões são dotadas de exigibilidade concreta e podem ensejar questionamento judicial, administrativo ou perante instâncias de controle em caso de inobservância. Outros critérios possuem apenas fundamento jurídico indireto, isto é, podem ser inferidos de princípios constitucionais sem previsão específica (acessibilidade de recursos). Por fim, há critérios de natureza estritamente metodológica, cuja exigibilidade decorre apenas da lógica avaliativa desta pesquisa, e não de obrigações jurídicas positivadas (definição da tarefa e tomada de decisão estruturada). Para fins de clareza, a tabela a seguir (Tabela 10) sistematiza a natureza jurídica de cada critério, diferenciando obrigações jurídicas expressas, fundamentos jurídicos indiretos e critérios metodológicos.

Nos subitens seguintes, ambas as dimensões – nível de atendimento a cada critério pelo arcabouço jurídico específico de planos de manejo (sistematizado na Tabela 9)<sup>203</sup> e natureza jurídica de cada critério (sistematizado na Tabela 10) – são exploradas em conjunto, de modo a conferir maior precisão e densidade à análise.

---

<sup>202</sup> A caracterização de um critério como *obrigação jurídica* pressupõe a sua previsão em lei em sentido formal ou em tratado internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. Decretos e instruções normativas, por sua vez, desempenham função regulamentar, detalhando ou operacionalizando dispositivos legais, mas não constituem fonte primária de deveres jurídicos.

<sup>203</sup> Conforme já destacado em nota de rodapé anterior, as normas gerais sobre participação social em matéria ambiental, apresentadas na Introdução, não integram esta análise, que se restringe ao *arcabouço jurídico específico dos planos de manejo* (Lei nº 9.985/2000, Decreto nº 4.340/2002, Instruções Normativas do ICMBio e roteiros metodológicos), sem prejuízo do reconhecimento da base jurídica ampla que fundamenta o princípio da participação social no direito ambiental brasileiro.

Critério de participação		Natureza jurídica	Fundamentação normativa
1	<b>Representatividade</b>	Obrigação jurídica expressa (eficácia plena)	CF/88 (art. 1º, par. único; art. 225) Convenção 169 OIT (art. 6º, I, a e b) Lei do SNUC (art. 27, §2º)
2	<b>Independência</b>	Obrigação jurídica expressa (eficácia plena)	CF/88 (art. 5º, IV, IX, XXI) Convenção 169 OIT (art. 6º, I, b; art. 7º, I)
3	<b>Envolvimento prévio</b>	Obrigação jurídica expressa (eficácia plena)	Convenção nº 169 da OIT (art. 6º, I, a)
4	<b>Influência</b>	Obrigação jurídica expressa (eficácia plena)	Convenção nº 169 da OIT (art. 6º, 2) Lei do SNUC (arts. 18, § 5º, e 20, § 6º)
5	<b>Transparência</b>	Obrigação jurídica expressa (eficácia plena)	CF/88 (art. 5º, XXXIII; art. 37, <i>caput</i> ) LAI (arts. 3º, I e II; art. 7º, <i>caput</i> )
6	<b>Acessibilidade de recursos</b>	Fundamento jurídico indireto	CF/88 (art. 3º, I e III)
7	<b>Definição da tarefa</b>	Critério metodológico	-----
8	<b>Tomada de decisão estruturada</b>	Critério metodológico	-----

Tabela 10 - Natureza jurídica dos critérios de participação social.

### 3.2.1 Representatividade: avanços restritos às RESEX e RDS, com limitações persistentes nas demais categorias

Questionamento: *Os participantes constituem uma amostra representativa das comunidades do povo tradicional?*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico vigente: 1 ponto*

O critério da representatividade encontra respaldo normativo expresso no ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, configura *obrigação jurídica* exigível, sujeita a controle administrativo e judicial. A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamento democrático que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único), impondo à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225,

caput). No plano internacional, a Convenção nº 169 da OIT, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de norma supralegal<sup>204</sup>, determina que os povos interessados sejam consultados “por meio de suas instituições representativas” (art. 6º, I, a) e participem “pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis” (art. 6º, I, b). A aplicabilidade direta e imediata da Convenção confere à representatividade o *status* de obrigação jurídica autoexecutória, fundamento que se soma às previsões expressas na legislação interna.

Na legislação interna, a Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000) assegura a *ampla participação* da população residente na elaboração, atualização e implementação dos planos de manejo de áreas de uso sustentável (art. 27, § 2º), o que constitui obrigação jurídica diretamente aplicável. Esse núcleo normativo é complementado por decretos que, embora não criem obrigações autônomas, reforçam a necessidade de inclusão representativa: a PNAP prevê o apoio à *participação efetiva dos representantes* das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos (Anexo, item 3.2, II, j); e a PNPCT explicita o dever de reconhecer e respeitar a diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, “de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos” (art. 1º, I), além de *garantir a participação de seus representantes* em instâncias de controle social e de *assegurar a participação feminina* em ações governamentais (art. 3º, X e XII). Diante do exposto, conclui-se que o critério da representatividade constitui uma *obrigação jurídica expressa de eficácia plena*, fundamentada em normas constitucionais, supralegais e legais de aplicabilidade direta e imediata<sup>205</sup>.

No plano infralegal específico, o Decreto n. 4.340/2002 detalhou esse arranjo jurídico-institucional, dispondo que *o conselho da área protegida deve acompanhar a*

---

<sup>204</sup> A partir do reconhecimento do status de supralegalidade dos tratados de direitos humanos pelo Supremo Tribunal Federal (RE n. 466.343/SP), a força normativa da Convenção n. 169 da OIT impõe ao Poder Judiciário o dever de realizar o *controle de convencionalidade*. Isso significa que medidas administrativas ou legislativas que impactem os povos tradicionais devem ser avaliadas quanto à sua compatibilidade com a Convenção, mesmo na ausência de uma regulamentação jurídica interna específica sobre o direito de consulta. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e. O direito à participação dos povos originários e o STF. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 2, n. 1, 2022.

<sup>205</sup> Embora ainda não ratificado pelo Brasil, o Acordo de Escazú contém dispositivos relevantes sobre representatividade. O art. 7º prevê que a participação pública seja *adequada às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público* (item 10); que se assegurem espaços de consulta em *que possam participar diversos grupos e setores*, promovendo a valorização do conhecimento local e a *interação das diferentes visões e dos diferentes saberes* (item 13); e que as autoridades *apoiem pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade para envolvê-los de maneira ativa, oportuna e efetiva* nos mecanismos de participação (item 14).

*elaboração, implementação e revisão dos planos de manejo*, garantindo seu caráter participativo (art. 20, II). Além disso, estabelece que *a representação da sociedade civil nos conselhos deve contemplar a população tradicional* quando cabível (art. 17, § 2º), o que é o caso das áreas protegidas de uso sustentável. Tais dispositivos são relevantes porque vinculam a representatividade a um espaço formal e permanente de governança, que atua diretamente no processo de elaboração dos planos de manejo.

A revogada IN ICMBio n. 1/2007 estabelecia que para a coordenação do processo de elaboração do plano de manejo deveria ser instituído um *grupo de trabalho (GT) no âmbito do Conselho Deliberativo*, formado por seus membros ou por pessoas por ele indicadas. Caso o Conselho Deliberativo não estivesse instituído, o GT seria composto provisoriamente por servidores do ICMBio e *por membros da população tradicional* (art. 4º, §§ 2º e 3º). Além disso, considerava *espaços e instâncias de participação da população tradicional da área protegida para a construção do plano de manejo*: seus sistemas de organização e de representação social e espaços de decisão coletiva, formais ou informais; reuniões públicas; o Conselho Deliberativo; e Grupos de trabalho com maioria de representantes da população tradicional (art. 8º, p. único). No entanto, conforme já pontuado, a referida instrução normativa não se aplicava a outras categorias de áreas protegidas de uso sustentável onde a presença de povos tradicionais é permitida, o que representa um limite da norma e conduz à atribuição de apenas 1 ponto, por atendimento parcial ao critério da representatividade pelo arcabouço jurídico antigo.

A vigente IN ICMBio n. 7/2017 apresenta limitações semelhantes. A norma estabelece a necessidade de buscar as *representações indígenas e quilombolas* em áreas sobrepostas a terras indígenas ou remanescentes de quilombos (art. 3º, IX), o que é uma disposição positiva em termos de atendimento ao critério. Contudo, apenas para RESEX e RDS, autoriza que as concessionárias do CCDRU ou as associações *indiquem um representante do povo tradicional* para integrar a equipe de planejamento da elaboração do plano de manejo (art. 12, I) e garante *representação majoritária e representativa* do povo tradicional nas oficinas de elaboração do plano de manejo (art. 12, IV) e no grupo de governança (art. 12, II), que é responsável pela definição das atividades pertinentes ao planejamento, à participação social, à estratégia de comunicação, à interlocução com o conselho da área protegida e ao acompanhamento do processo de elaboração ou revisão do plano de manejo (art. 2º, IV). Para as demais categorias, determina a criação de um grupo de trabalho (GT) para acompanhar todo o processo (art. 6º, § 6º), mas *não garante membros dos povos tradicionais em sua composição quando houver*, o que representa

uma limitação à representatividade e igualmente leva à atribuição de apenas 1 ponto, por atendimento parcial ao critério da representatividade pelo arcabouço jurídico vigente.

Considerando as normas analisadas, conclui-se que *o critério de representatividade é parcialmente atendido (1 ponto), tanto no arcabouço jurídico antigo quanto no vigente*, indicando que as normas não contemplam satisfatoriamente a necessidade de incluir de forma representativa os povos tradicionais no processo de elaboração de planos de manejo. Os quadros normativos anterior e atual demonstram um maior reconhecimento da necessidade de garantia da representatividade dos povos tradicionais limitado às categorias RESEX e RDS. Superada a análise da representatividade, passa-se ao exame do critério da independência.

### **3.2.2 Independência: autonomia reconhecida apenas na aprovação final e restrita às RESEX e RDS**

Questionamento: *Os representantes do povo tradicional possuem independência para participar em relação ao ICMBio?*

Conclusão: *não atendido no arcabouço jurídico antigo: 0 ponto*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

O critério da independência encontra o seu principal fundamento na Convenção nº 169 da OIT, que, por sua natureza de norma supralegal e autoexecutória, estabelece uma *obrigação jurídica de eficácia plena* para o Estado brasileiro. A Convenção assegura aos povos tradicionais o direito de participar “livremente” em todos os níveis de adoção de decisões (art. 6º, I, b) e de decidir suas próprias prioridades no processo de desenvolvimento (art. 7º, I). No plano constitucional, o critério é reforçado por fundamentos indiretos, como as garantias de liberdade de manifestação (art. 5º, IV), de expressão (art. 5º, IX) e de associação (art. 5º, XXI), que fortalecem a necessidade de uma participação autônoma<sup>206</sup>.

Apesar da robustez dessa obrigação de eficácia plena, o critério de independência é um dos mais desafiadores de atender no contexto da participação de povos tradicionais

---

<sup>206</sup> O Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo Brasil, reforça o critério da independência de forma complementar, ao prever garantias amplas para que atores ambientais – incluídos membros de povos tradicionais que atuem como defensores – exerçam seus direitos sem coação. O Artigo 9 estabelece, em seus itens 1 a 3, que os Estados devem assegurar um ambiente seguro e propício para a atuação desses defensores (item 1), reconhecer, proteger e promover seus direitos fundamentais, como vida, integridade pessoal, liberdade de expressão, reunião e associação (item 2), bem como adotar medidas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações sofridas no exercício de seus direitos (item 3).

na elaboração dos planos de manejo, pois exige que esses povos participem do processo de maneira autônoma, sem interferência do órgão gestor ou de outros atores externos. A análise das normas do arcabouço jurídico revela que, entre as normas analisadas, apenas a vigente Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017 contém dispositivos que tangenciam esse critério.

A IN n. 7/2017 promove a independência dos povos tradicionais em uma etapa importante do processo de elaboração e aprovação dos planos de manejo. De acordo com o art. 12, § 2º, *a definição dos métodos e o provimento dos meios para a realização da assembleia intercomunitária de aprovação do plano de manejo são de responsabilidade das entidades representativas da população tradicional*. Esse dispositivo assegura que as próprias comunidades possam organizar a assembleia de maneira que reflita a sua realidade e necessidades locais, sem depender do ICMBio ou de outras instâncias externas para conduzir esse processo. A propósito, *a composição da assembleia intercomunitária é igualmente definida pelas entidades representativas do povo tradicional* (art. 12, § 1º), permitindo que as comunidades tenham controle sobre a participação interna e sobre quem deve estar envolvido nas decisões relativas ao plano de manejo. Esse aspecto é essencial para atendimento ao critério de independência, pois assegura que as comunidades tenham uma voz autônoma em uma das fases mais decisivas do processo, a aprovação do plano.

No entanto, embora esses dispositivos representem um avanço na promoção da independência, a sua aplicação é restrita às RESEX e RDS, uma vez que a organização autônoma da assembleia intercomunitária não se estende às demais categorias de áreas protegidas. Outras fases do processo de elaboração do plano de manejo ainda dependem do acompanhamento ou coordenação do ICMBio<sup>207</sup>. Além disso, não há qualquer dispositivo que assegure expressamente, ou mesmo de forma implícita, a autonomia dos povos tradicionais no que diz respeito à discussão, proposição ou rejeição de medidas

---

<sup>207</sup> Embora a condução do processo de elaboração do plano de manejo pelo ICMBio seja essencial devido ao seu papel de órgão gestor das áreas protegidas federais, entende-se que, em tese, outras práticas poderiam ser juridicamente estruturadas para permitir uma maior autonomia dos povos tradicionais ao longo do processo. Exemplos incluem o incentivo à realização de reuniões comunitárias preparatórias, independentes do órgão gestor, para que as comunidades possam organizar suas contribuições; capacitação técnica específica para fortalecer a capacidade decisória dos representantes; e o desenvolvimento de ferramentas que facilitem a priorização de temas diretamente pelas comunidades. A ampliação desse protagonismo, ainda que desafiadora, poderia ser compatível com os objetivos de conservação ambiental e contribuir para uma maior equidade no processo participativo.

para as demais categorias. Esse quadro normativo leva à atribuição de 1 ponto, por atendimento parcial ao critério de independência no arcabouço jurídico vigente.

Dessa forma, pode-se afirmar que *o critério de independência não é atendido no arcabouço jurídico antigo (0 ponto) e é atendido de forma parcial sob a ótica do arcabouço jurídico vigente (1 ponto)*, pois embora haja avanços pontuais, eles são restritos a determinadas categorias e não garantem autonomia ampla e contínua para atender plenamente ao critério.

### **3.2.3 Envolvimento prévio: restrito às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurado no vigente**

Questionamento: *Os representantes do povo tradicional são envolvidos no processo de elaboração do instrumento desde o início?*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *integralmente atendido no arcabouço jurídico vigente: 2 pontos*

O critério do envolvimento prévio constitui uma *obrigação jurídica de eficácia plena*, cujo principal fundamento é a Convenção nº 169 da OIT. Por seu status supralegal e natureza autoexecutória, a Convenção impõe a realização de consulta aos povos tradicionais “sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (art. 6º, I, a). Este dispositivo, de aplicabilidade direta e imediata, assegura que a participação deva ocorrer desde a fase de concepção das medidas, independentemente de regulamentação em lei infraconstitucional. Há disposições infralegais que exigem consentimento prévio em hipóteses específicas, mas que apenas complementam esse núcleo normativo, sem condicionar a sua plena exigibilidade<sup>208</sup>. Nesse sentido, a PNAP, em âmbito infralegal, exige consentimento prévio e informado em hipóteses específicas: acesso a recursos biológicos e conhecimento tradicional associado, e reassentamento ou restrição de uso da terra ou dos recursos biológicos (Anexo, item 4.1, II, b e c).

Na análise específica que aqui se propõe, o critério de envolvimento prévio refere-se à necessidade de garantir que os povos tradicionais participem ativamente desde as

---

<sup>208</sup> O Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo Brasil, reforça o critério do envolvimento prévio ao dispor que “cada Parte adotará medidas para assegurar a participação do público *desde as etapas iniciais* do processo de tomada de decisões, de maneira que as observações do público sejam devidamente consideradas e contribuam para esses processos” (art. 7, item 4).

etapas iniciais do processo de elaboração dos planos de manejo. A Lei do SNUC e seu decreto regulamentador nada dispõem a respeito, mas as instruções normativas possuem disposições que atendem a esse critério.

A revogada IN ICMBio n. 1/2007 estabelecia que o processo de elaboração de plano de manejo – apenas de RESEX e RDS – *poderia ser iniciado a partir de solicitação da população tradicional ou suas representações* (art. 4º, *caput*). Além disso, *na primeira fase do processo* de elaboração do plano de manejo cabia levantar, compilar e analisar dados e informações disponíveis sobre a área e a região, analisando as informações *em conjunto com a população tradicional* e identificando e indicando se havia necessidade de estudos complementares (art. 5º, II). *Em todas as etapas de elaboração do plano de manejo* devia haver planejamento, de forma flexível e participativa, *com comprometimento do órgão gestor e das comunidades* (art. 8º, I). Essas disposições levam à atribuição de 1 ponto, por atendimento parcial ao critério do envolvimento prévio pelo arcabouço jurídico antigo.

Já na atual IN ICMBio n. 7/2017, o art. 3º, VI, estabelece a necessidade de envolver o Conselho da área protegida *em todas as fases do processo* de elaboração ou revisão do plano de manejo, do qual geralmente participam representantes dos povos tradicionais, conforme pontuado anteriormente. A norma também prevê a participação efetiva das representações das populações tradicionais *durante todo o processo* de elaboração, revisão e implementação dos planos de manejo (art. 3º, XVI). Esses dispositivos indicam que a presença dos povos tradicionais deve ser contínua e não limitada a etapas específicas, fortalecendo o seu envolvimento desde as fases iniciais.

A IN n. 7/2017 estipula ainda que o gestor da área protegida deve *comunicar o início do processo de elaboração do plano de manejo ao Conselho* (art. 6º, § 2º) e determina a criação de um *grupo de trabalho (GT) para acompanhar todo o processo* (art. 6º, § 6º). No entanto, não há garantia de que esse GT seja necessariamente composto por membros dos povos tradicionais, o que pode representar uma limitação ao seu envolvimento prévio. No caso das RESEX e RDS, ao invés do GT, é instituído um *grupo de governança* com representantes dos povos tradicionais, reforçando a sua participação e acompanhamento contínuo. Ainda, o art. 6º, § 8º, prevê que a equipe de planejamento e *o grupo de trabalho ou o grupo de governança devem avaliar a necessidade de etapas prévias ao início da elaboração do plano de manejo*, incluindo esclarecimentos sobre o plano, divulgação de informações, caracterização da área protegida em conjunto com os

povos tradicionais e discussão prévia das normas de gestão. Essa disposição fortalece a ideia de um envolvimento verdadeiramente antecipado das comunidades.

Por fim, o art. 13 da IN n. 7/2017 afirma que o processo de elaboração ou revisão de planos de manejo pode ser *iniciado a partir de solicitação das próprias populações tradicionais ou de suas representações*, reafirmando o direito das comunidades de se envolverem no processo desde o princípio e inclusive de demandar a sua abertura, quando identificarem essa necessidade<sup>209</sup>.

Dado que há previsão de envolvimento prévio para todas as categorias de áreas protegidas, ainda que o GT em determinadas categorias não assegure necessariamente a participação dos povos tradicionais, a atribuição de 2 pontos ao arcabouço jurídico vigente se justifica, pois há disposições normativas suficientes para garantir a participação desde o início do processo. Com base nos dispositivos identificados, pode-se concluir que *o critério de envolvimento prévio é parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto) e plenamente atendido pelo arcabouço jurídico vigente (2 pontos)*.

### **3.2.4 Influência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente**

Questionamento: *A participação dos representantes do povo tradicional tem impacto real nas decisões e no conteúdo final do instrumento?*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *integralmente atendido no arcabouço jurídico vigente: 2 pontos*

O critério da influência é uma *obrigação jurídica expressa de eficácia plena*, fundamentada diretamente na Convenção nº 169 da OIT. Por seu status supralegal e natureza autoexecutória, a Convenção impõe que as consultas aos povos tradicionais sejam realizadas com boa-fé e de maneira apropriada, “com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (art. 6º, item 2). Este dispositivo de aplicabilidade direta garante que a participação não seja meramente formal,

---

<sup>209</sup> Cabe citar ainda que, ao estabelecer diretrizes para operacionalizar a instrução normativa, o Roteiro Metodológico aprovado pelo ICMBio prevê a necessidade de *envolver as comunidades tradicionais no processo, informando a respeito e garantindo a participação de seus legítimos representantes na etapa preparatória e na oficina de elaboração ou revisão do plano de manejo* (p. 57). Conferir: D’AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

mas dotada da capacidade efetiva de impactar o conteúdo das decisões, configurando-se como o padrão de exigibilidade a ser observado no ordenamento interno<sup>210</sup>.

No plano doméstico, a Lei do SNUC (arts. 18, § 5º, e 20, § 6º) reforça essa obrigação ao atribuir competência deliberativa aos Conselhos das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, incumbindo-os da *aprovação* dos respectivos planos de manejo. Ainda que limitada a determinadas categorias de áreas protegidas, essa previsão legal confere concretude ao dever jurídico de assegurar influência substantiva aos povos tradicionais. A PNAP, por fim, complementa esse marco ao prever a necessidade de qualificação de comunidades locais, quilombolas e povos indígenas para a *efetiva participação* nos processos de criação, implantação e gestão de unidades de conservação (Anexo, item 4.2, II, e), reforçando o critério, ainda que em nível infralegal.

Na mesma linha, o Decreto n. 4.340/2002 regulamenta a Lei do SNUC e afirma que cabe ao órgão ambiental gestor elaborar e aprovar o plano de manejo por portaria (art. 12, *caput* e I). A *aprovação do plano por resolução do Conselho Deliberativo* é cabível apenas em RESEX e RDS, após prévia aprovação do ICMBio (art. 12, II). Esse dispositivo reforça a influência dos povos tradicionais em RESEX e RDS, pois assegura que o Conselho Deliberativo, onde possuem representação, tenha um papel formal na aprovação do plano de manejo. No entanto, essa exigência não se estende às demais categorias de áreas protegidas. Além disso, como a aprovação final continua condicionada ao ICMBio, o poder de decisão dos povos tradicionais permanece compartilhado com o órgão gestor. Apesar dessa limitação, tanto a instrução normativa revogada quanto a vigente trazem disposições que favorecem a influência dos povos tradicionais nos planos de manejo.

A revogada IN n. 1/2007 continha disposições relevantes para o atendimento ao critério da influência. Apesar de sua abrangência limitada, a norma estabelecia que a elaboração do plano de manejo das RESEX e RDS deveria considerar como diretriz a valorização e *integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais* (art. 3º, VI). Desde a primeira fase do processo de elaboração do plano de manejo, previa-se que cabia levantar, compilar e

---

<sup>210</sup> O Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo Brasil, reforça o critério da influência ao estabelecer que a participação do público deve ser considerada de forma substantiva nos processos decisórios. O art. 7, item 4, determina que as observações apresentadas pelo público *sejam devidamente consideradas e contribuam para os processos de tomada de decisão*, enquanto o art. 7, item 7, explicita que a autoridade pública *deve levar em conta os resultados do processo participativo* antes da adoção da decisão.

analisar dados e informações disponíveis sobre a área e a região, *analisando as informações em conjunto com a população tradicional* e identificando e indicando se havia necessidade de estudos complementares (art. 5º, II). As informações levantadas e sistematizadas deveriam ser *analisadas e debatidas com a população tradicional e suas representações* para construção do plano de manejo, com a possibilidade de envolvimento de instituições parceiras para apoiar o processo (art. 5º, IV).

Além disso, a IN n. 1/2007 previa que a proposta de plano de manejo deveria ser encaminhada ao Conselho Deliberativo para *aprovação por meio de resolução interna* (art. 10). Os projetos específicos contemplados nos programas de sustentabilidade da área protegida deveriam ser *aprovados pelo ICMBio e pelo Conselho Deliberativo, ancorados nas demandas e especificidades da população tradicional* (art. 14). Por fim, *o plano de manejo podia sofrer alterações específicas a partir de demandas da população tradicional*, desde que houvesse justificativa técnica, aprovação prévia do ICMBio e decisão do Conselho Deliberativo (art. 15).

Esses dispositivos indicam que os povos tradicionais exerciam influência relevante na formulação do plano de manejo, tanto no levantamento de informações quanto na definição de diretrizes e na possibilidade de ajustes posteriores. No entanto, essa influência não era plenamente assegurada, uma vez que as decisões finais ainda dependiam do ICMBio. Além disso, a exigência de aprovação pelo Conselho Deliberativo era restrita às RESEX e RDS, sem previsões similares para outras categorias de áreas protegidas. Diante disso, considera-se que o critério de influência foi parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto).

Já a atual IN n. 7/2017 reforçou a capacidade de influência dos povos tradicionais ao longo de todo o processo de elaboração dos planos de manejo. A norma dispõe que *a elaboração ou revisão do plano de manejo deve reconhecer, valorizar e integrar os saberes tradicionais* e técnicos (art. 3º, XIV), incluindo referência expressa às comunidades locais ao lado das comunidades tradicionais, novidade em relação à norma anterior que amplia o espectro de atores reconhecidos. Essa previsão estabelece uma obrigação jurídica de levar esses conhecimentos em consideração no conteúdo final do documento. O art. 6º, § 9º, determina que *a identificação das áreas de uso de recursos naturais e a proposição de normas de gestão devem ser conduzidas pelo órgão ambiental em conjunto com as populações tradicionais*, deixando clara a influência direta que os povos tradicionais devem possuir no componente jurídico-normativo dos planos de manejo. A inclusão das comunidades locais como sujeitos expressamente reconhecidos

potencializa a diversidade de perspectivas e contribui para reforçar a influência social no conteúdo final do instrumento. Esse dispositivo representa um avanço significativo, pois assegura expressamente que a formulação das normas do plano de manejo não seja feita unilateralmente pelo órgão gestor.

A IN n. 7/2017 também determina que *as populações tradicionais residentes ou usuárias devem ser ouvidas durante o processo de revisão do plano*, sempre que as modificações propostas as impactarem diretamente (art. 8º, § 5º). Na mesma linha de outras normas já citadas, a norma também fortalece a influência dos povos tradicionais no processo decisório de RESEX e RDS ao estabelecer que *a versão final do plano de manejo deve ser encaminhada ao Conselho Deliberativo para aprovação*, garantindo que tenham o poder de vetar ou aprovar o conteúdo final (art. 9º, § 2º).

Outro mecanismo relevante é a realização de *assembleias intercomunitárias para a aprovação do plano de manejo de RESEX e RDS*. Essa instância permite que os povos tradicionais deliberem coletivamente sobre o conteúdo do plano antes de sua aprovação final. Inclusive, a norma prevê que, caso as entidades representativas dos povos tradicionais e o grupo de governança considerem essa assembleia desnecessária, a etapa pode ser dispensada mediante acordo entre as partes, garantindo flexibilidade na aplicação do processo (art. 12, V).

Por fim, para todas as áreas protegidas de uso sustentável, o art. 14, I, estabelece que *as normas dos planos específicos sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais devem ser construídas em conjunto pelo ICMBio e pelas populações tradicionais*<sup>211</sup>. Diante desses avanços, conclui-se que o critério de influência é integralmente atendido pelo arcabouço jurídico vigente (2 pontos), pois há mecanismos normativos suficientes para garantir que a participação dos povos tradicionais tenha impacto real nas decisões e no conteúdo final dos planos de manejo.

Com base nos dispositivos identificados, conclui-se que, apesar das limitações pontuais citadas, *o critério de influência é parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto) e plenamente atendido pelo arcabouço jurídico vigente (2 pontos)*.

---

<sup>211</sup> O Roteiro Metodológico, a seu turno, prevê a necessidade de discutir as normas gerais com a população tradicional previamente à oficina de elaboração ou revisão do plano de manejo (p. 57). Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

### **3.2.5 Transparência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente**

Questionamento: *Os representantes do povo tradicional acompanham o andamento dos trabalhos e a forma como as decisões são tomadas?*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *integralmente atendido no arcabouço jurídico vigente: 2 pontos*

O critério da transparência encontra respaldo normativo direto na Constituição Federal de 1988, que assegura a todos o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII) e impõe à Administração Pública o dever de publicidade como princípio constitucional da gestão administrativa (art. 37, *caput*). Esse marco constitucional é concretizado pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que estabelece deveres de divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, em linguagem clara e acessível. No plano infralegal, a PNAP reforça essa obrigação ao prever a necessidade de promover a divulgação de informações técnicas e científicas em linguagem apropriada para gestores, comunidades e tomadores de decisão (Anexo, item 6.4, II, f). Assim, a transparência constitui *obrigação jurídica expressa, de eficácia plena, a ser observada em processos participativos, inclusive na elaboração dos planos de manejo*<sup>212</sup>.

No contexto específico da pesquisa, o critério de transparência trata da clareza e da acessibilidade das informações, assegurando que os povos tradicionais e outros interessados possam acompanhar o processo de elaboração dos planos de manejo, compreender as decisões tomadas e acessar o conteúdo final de maneira adequada. Ela é fundamental para que os povos tradicionais e a sociedade em geral tenham confiança no processo e se sintam incluídos. A Lei do SNUC não traz nenhuma disposição e o Decreto n. 4.340/2002 contém uma disposição pontual: o seu art. 16 determina que o plano de manejo aprovado deve estar *disponível para consulta* do público na sede da área protegida e no centro de documentação do órgão ambiental. Esse dispositivo garante um acesso

---

<sup>212</sup> O Acordo de Escazú, ratificado pelo Brasil, mas ainda pendente de internalização, reforça de forma inequívoca a centralidade da transparência na governança ambiental. O tratado consagra expressamente o *princípio da transparência* e o *princípio da máxima publicidade* (art. 3º, b e h), e determina que a participação do público seja garantida desde as etapas iniciais dos processos decisórios, com *disponibilização clara, comprehensível e oportuna das informações necessárias* (art. 7º, itens 4 e 6). Ademais, impõe o *dever de informar os fundamentos das decisões* e a forma como as observações do público foram consideradas (art. 7º, item 8), assegurando *ampla difusão dos resultados por meios acessíveis e adequados, inclusive tradicionais* (art. 7º, item 9).

mínimo ao documento final, permitindo que o plano seja consultado por qualquer interessado.

A revogada IN n. 1/2007 previa que a elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS deveria considerar como diretriz a *transparência dos processos de gestão* (art. 3º, II). Em todas as etapas de elaboração do plano de manejo deveria haver *divulgação de informações sobre a área protegida, o plano de manejo e seu processo de elaboração, as ações e os resultados, para as populações da área e do entorno*, órgãos públicos e instituições parceiras (art. 8º, II). Com base na resolução do Conselho Deliberativo, o ICMBio era obrigado a *publicar no Diário Oficial da União* uma portaria referente ao plano de manejo no prazo de 30 dias a contar da sua aprovação pelo Conselho (art. 11). Além disso, o plano de manejo deveria ser *disponibilizado pelo órgão gestor em versão digital e em cópia impressa* para as instâncias de gestão da área protegida. Também deveriam ser desenvolvidos também *materiais de divulgação* com o resumo do plano ou de partes do mesmo, adaptados à linguagem local (art. 12). Essas disposições permitem concluir pelo atendimento parcial ao critério da transparência pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto), máxima pontuação possível para a referida norma, ante a sua aplicação restrita às RESEX e RDS.

A IN n. 7/2017 traz disposições robustas semelhantes para promover a transparência ao longo do processo de elaboração dos planos de manejo. O art. 3º, V, exige que o processo de elaboração ou revisão do plano de manejo garanta a *transparência e a disseminação de informações*, adequando-as à realidade local e utilizando uma *linguagem acessível às populações tradicionais*. Essa exigência reforça a importância de garantir que as comunidades compreendam o processo, o que é essencial para que possam se envolver de maneira informada. Além disso, a norma prevê a *publicação da portaria de aprovação no Diário Oficial da União* (art. 9º, VI) e exige que o plano de manejo seja *disponibilizado no site do ICMBio* após sua aprovação (art. 9º, § 4º), aumentando a acessibilidade pública do documento. O art. 10 amplia ainda mais a transparência ao estabelecer que o ICMBio e o Conselho da área protegida devem promover uma *ampla divulgação do plano de manejo*, considerando a melhor forma de apresentação para que o conteúdo seja efetivamente compreendido pela população local. Essa disposição exige que a divulgação seja adaptada ao contexto da área e às

necessidades da comunidade<sup>213</sup> <sup>214</sup>. Diante dessas disposições, conclui-se que o critério da transparência é integralmente atendido pelo arcabouço jurídico vigente (2 pontos), pois há mecanismos normativos suficientes para promover o acesso à informação de forma contínua e adaptada ao longo do processo de elaboração dos planos de manejo.

Dessa forma, pode-se afirmar que *o critério da transparência é parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo (1 ponto) e atendido de forma integral sob a ótica do arcabouço jurídico vigente (2 pontos)*.

### **3.2.6 Acessibilidade de recursos: parcialmente atendida em ambos os arcabouços, sem avanços significativos**

Questionamento: *Os representantes do povo tradicional têm acesso a recursos suficientes (humanos, materiais e tempo) para participar de maneira efetiva?*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *parcialmente atendido no arcabouço jurídico vigente: 1 ponto*

O critério de acessibilidade de recursos envolve a provisão de meios humanos, materiais, logísticos e informacionais necessários para que os povos tradicionais participem de maneira efetiva do processo de elaboração dos planos de manejo. Esse

---

<sup>213</sup> O Roteiro Metodológico aprovado pelo ICMBio especifica práticas que reforçam a clareza e a acessibilidade das informações ao longo de todo o processo de elaboração do plano de manejo. Nesse sentido, estabelece a *necessidade de garantir a transparência e a disseminação de informações sobre o processo de elaboração do plano de manejo e sua adequação a cada realidade local, buscando o esclarecimento prévio e a divulgação de informações, em linguagem adequada aos povos tradicionais relacionados à área protegida* (p. 17). Além disso, estabelece que as oficinas de elaboração de planos de manejo devem iniciar com uma *apresentação sobre a área protegida para nivelar e atualizar os participantes* acerca das suas principais características, sucessos e problemas, gargalos, principais ameaças, assim como demandas mais urgentes e outros pontos que deverão ser contemplados na oficina (pp. 74-75). Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>214</sup> A obrigatoriedade de *elaboração de um relatório e respectivo registro gráfico* das oficinas de elaboração de planos de manejo são previstos como obrigatorios no Roteiro Metodológico, para registro das atividades, discussões, encaminhamentos, resultados de construção dos elementos do plano de manejo e pactos feitos, especialmente em relação aos prazos dos próximos passos de estruturação, revisão e conclusão do documento. O registro gráfico consiste na tradução das ideias centrais de um discurso em palavras e imagens, com a elaboração de painéis ilustrativos. Ele facilita o entendimento e o acompanhamento da linha lógica das atividades pelos participantes, especialmente daqueles que possuem dificuldade de leitura e escrita, possibilitando um maior envolvimento nas discussões. Também é obrigatório o registro fotográfico de tudo que foi desenvolvido na oficina. Todas essas medidas também permitem aos participantes e ao público uma consulta posterior dos materiais, garantindo um acompanhamento fiel e transparente do processo (pp. 76-77). Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

critério implica garantir uma estrutura de suporte contínua, que viabilize uma participação qualificada das comunidades. Ele não possui respaldo direto em normas de hierarquia constitucional ou legal. A Constituição Federal de 1988 traz apenas fundamentos indiretos, como os objetivos de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, I e III), que podem ser interpretados como estímulo à remoção de barreiras materiais, mas não configuram obrigação jurídica específica nesse campo. Também a Convenção nº 169 da OIT, embora assegure o direito à consulta, não prevê a garantia de recursos materiais ou financeiros para viabilizar a participação<sup>215</sup>.

A previsão normativa mais próxima está no art. 1º, X, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007), que estabelece como princípio “a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses”. Trata-se, contudo, de disposição infralegal, que reforça a relevância do critério. Diferentemente dos critérios anteriores, e diante da ausência de previsão constitucional ou legal expressa – inclusive na Lei do SNUC e em seu decreto regulamentador –, conclui-se que a acessibilidade de recursos possui apenas *fundamento jurídico indireto*.

Apesar disso, as instruções normativas em análise possuem diversas previsões que contemplam o atendimento ao critério. A IN n. 1/2007 previa que a elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS deveria considerar como diretriz a *promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios* e seu protagonismo na gestão da área protegida (art. 3º, V). Além disso, o Grupo de Trabalho responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração do plano de manejo era encarregado de elaborar um *plano de trabalho com previsão dos recursos humanos, financeiros, logísticos, estratégias de mobilização das comunidades e de divulgação das informações, bem como o cronograma de execução e parcerias necessárias para a elaboração do plano de manejo* (art. 5º, I). Ainda, em todas as etapas de elaboração do plano de manejo de RESEX ou RDS deveria haver *mobilização social*,

---

<sup>215</sup> O Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo Brasil, contém disposições que reforçam a relevância da acessibilidade de recursos para a participação social. O art. 4º, itens 5 e 6, prevê a obrigação de *assegurar orientação, assistência e proteção* a pessoas e organizações que promovem a proteção ambiental. O art. 5º dispõe que grupos em situação de vulnerabilidade devem *receber assistência para formular pedidos de informação ambiental e obter respostas*, em igualdade de condições. O art. 6º impõe a disponibilização de informação ambiental em idiomas diversos e *formatos acessíveis, por canais adequados*. Já o art. 7º, item 5, estabelece que os procedimentos participativos contemplem *prazos razoáveis, de modo a permitir que o público disponha de tempo suficiente para se informar e participar de forma efetiva*.

*visando garantir o entendimento e a participação qualificada da população tradicional no processo, através de instrumentos adaptados à realidade e linguagem local* (art. 8º, III). Essas disposições permitem concluir pelo atendimento parcial ao critério da acessibilidade de recursos pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto), máxima pontuação possível para a referida norma, ante a sua aplicação restrita às RESEX e RDS.

Já a IN n. 7/2017 aborda a acessibilidade de recursos ao estabelecer que a elaboração do plano de manejo de áreas protegidas de uso sustentável deve *assegurar os meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais*, garantindo o seu protagonismo tanto no planejamento quanto na gestão das RESEX e RDS (art. 11, III). Embora essa norma evidencie um compromisso em assegurar os recursos necessários, ela não especifica detalhadamente como esses recursos serão organizados e distribuídos ao longo do processo, o que poderia garantir uma maior previsibilidade e segurança quanto à alocação de meios materiais e humanos para as etapas participativas<sup>216</sup>. Por essa razão, o critério de acessibilidade de recursos é atendido parcialmente pelo arcabouço jurídico vigente (1 ponto).

Dessa forma, pode-se afirmar que *o critério da acessibilidade de recursos é parcialmente atendido tanto pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto) quanto pelo arcabouço jurídico vigente (1 ponto)*.

### **3.2.7 Definição da tarefa: ausente no arcabouço antigo e apenas parcialmente assegurada no vigente**

Questionamento: *O objetivo de cada etapa do processo participativo é claramente definido para os representantes do povo tradicional?*

Conclusão: *não atendido pelo arcabouço jurídico antigo: 0 ponto*

Conclusão: *parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico vigente: 1 ponto*

---

<sup>216</sup> Em relação ao critério em questão, o Roteiro Metodológico elaborado após a edição da IN n. 7/2017, ao estabelecer diretrizes práticas e detalhadas para a realização das oficinas de elaboração dos planos de manejo sugere, por exemplo, a *organização de locais apropriados com infraestrutura adequada* (espaços para trabalhos em grupo e plenária, com iluminação e ventilação adequadas, além de custeio de alimentação e hospedagem), bem como a *disponibilidade de materiais específicos*, como flip charts, data show, planos de manejo anteriores e outros instrumentos necessários para as dinâmicas e atividades coletivas. Além disso, propõe o *uso de recursos* como o registro gráfico, detalhado anteriormente, para facilitar o entendimento e acompanhamento das discussões, especialmente para aqueles com dificuldades de leitura e escrita, no fito de promover uma maior inclusão dos participantes (pp. 73-77). Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

O critério de definição da tarefa exige clareza nos objetivos, nas etapas e nas responsabilidades do processo de elaboração do plano de manejo, de modo que os povos tradicionais compreendam devidamente as atividades e papéis que devem desempenhar em cada fase do processo. Esse critério não possui respaldo em normas constitucionais, legais ou em convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, configurando, portanto, um *requisito metodológico* de participação<sup>217</sup>. A Lei do SNUC e o Decreto n. 4.340/2002 nada dispõem a respeito e apenas a IN n. 7/2017 possui uma previsão que contempla o atendimento ao critério.

O art. 6º, § 7º da IN n. 7/2017 prevê que a caracterização da área protegida, os subsídios ao planejamento e as orientações metodológicas devem ser *consolidados em um único documento, enviado previamente aos participantes da oficina de elaboração do plano de manejo*. Esse documento fornece uma visão geral das diretrizes e dos objetivos e serve como base para as discussões e tomadas de decisão. No entanto, a norma não detalha procedimentos específicos sobre a estruturação das etapas do processo participativo nem sobre a preparação prévia dos participantes quanto ao papel que desempenharão ao longo das discussões. Embora estabeleça diretrizes para a condução do processo, não define mecanismos estruturados para garantir que todos os envolvidos compreendam claramente sua função e os produtos esperados em cada fase do plano de manejo. Diante dessa limitação, considera-se que a norma atende parcialmente ao critério de definição da tarefa, o que justifica a atribuição de 1 ponto<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> O Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo Brasil, prevê expressamente o critério da definição da tarefa. O art. 7, item 6, c, estabelece que o público deve ser informado de forma efetiva, comprehensível e oportuna, no mínimo sobre “o procedimento previsto para a participação do público, incluída a data de início e término, os mecanismos previstos para essa participação e, conforme o caso, os lugares e datas de consulta ou audiência pública”.

<sup>218</sup> O Roteiro Metodológico, no entanto, acrescenta detalhes significativos para a definição da tarefa, ao propor que os participantes recebam um *convite com a programação da oficina* e um *guião do participante* com antecedência mínima de 20 dias, para que ele possa se familiarizar previamente com o escopo dos trabalhos e o que se espera da sua contribuição. Esse guia deve conter a *programação da oficina e seus objetivos específicos*, os elementos do plano de manejo e seus conceitos, além de referências e anexos que incluem a caracterização e o resumo da gestão da área protegida. Cada elemento do plano de manejo é detalhado, contendo a *definição e quadros explicativos das melhores práticas para o desenvolvimento do exercício e dos exercícios a serem desenvolvidos pelos participantes* (p. 68). Além disso, o Roteiro prevê uma *apresentação inicial* durante a oficina, na qual é fornecida uma visão geral do processo, explicando os trabalhos esperados e os resultados a serem obtidos. Essa introdução facilita o entendimento dos participantes sobre o que será abordado e qual será sua contribuição no desenvolvimento do plano de manejo. Por fim, o roteiro sugere a realização de *atividades diárias de fechamento e recapitulação no início de cada dia seguinte* para que os participantes acompanhem a lógica de desenvolvimento do plano de manejo, o que contribui para a transparência e compreensão da evolução do processo pelos participantes (pp. 74-75). Conferir: D’AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

Diante desse contexto, conclui-se que o critério de definição de tarefa *não é atendido pelo arcabouço jurídico antigo (0 ponto) e é parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico vigente (1 ponto).*

### **3.2.8 Tomada de decisão estruturada: parcialmente atendida no arcabouço antigo e ausente no vigente**

Questionamento: *Ferramentas ou técnicas adequadas são utilizadas para apoiar a participação do povo tradicional e a tomada de decisões?*

Conclusão: *parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico antigo: 1 ponto*

Conclusão: *não atendido pelo arcabouço jurídico vigente: 0 ponto*

O critério de tomada de decisão estruturada refere-se ao uso de metodologias e técnicas adequadas para apoiar a participação dos povos tradicionais, promovendo uma base sólida para a tomada de decisões. Esse critério busca assegurar que o processo participativo seja bem estruturado, com metodologias que facilitem o envolvimento das comunidades e permitam a integração de seus conhecimentos às práticas técnico-científicas. Ele não encontra respaldo expresso em normas constitucionais, legais ou em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, tratando-se, portanto, de um *requisito metodológico* apenas incorporado de forma infralegal<sup>219</sup>. A Lei do SNUC e o Decreto n. 4.340/2002 nada dispõem a respeito e apenas a IN n. 1/2007 possui uma previsão que contempla o atendimento ao critério.

O art. 5º, III, da IN n. 1/2007 prevê que, de acordo com os resultados da primeira fase do processo de elaboração do plano de manejo (estudos), cabe realizar levantamentos complementares utilizando-se de *metodologias apropriadas que garantam a participação efetiva da população tradicional*, integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais (art. 5º, III), mas nada dispõe sobre outras fases do processo. Essa disposição permite concluir pelo atendimento parcial ao critério da acessibilidade de recursos pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto).

---

<sup>219</sup> O Acordo de Escazú não prevê disposições específicas sobre o uso de metodologias ou técnicas para estruturar a participação e apoiar a tomada de decisão. Trata-se, portanto, do único critério de participação não expressamente contemplado no texto do tratado, ainda não ratificado pelo Brasil.

A seu turno, a IN n. 7/2017 não apresenta disposições específicas que detalhem o uso de metodologias participativas ou ferramentas específicas para a estruturação da tomada de decisão ao longo do processo, embora o Roteiro Metodológico oriente o uso de diversas metodologias para estruturar a participação e promover uma tomada de decisão bem embasada, proporcionando uma aplicação prática deste critério<sup>220</sup>. Com base nessas considerações, o critério de tomada de decisão estruturada não é atendido pelo arcabouço jurídico vigente (0 ponto).

Diante desse contexto, conclui-se que o critério de definição de tarefa é *parcialmente atendido pelo arcabouço jurídico antigo (1 ponto) e não é atendido pelo arcabouço jurídico vigente (0 ponto)*.

### **3.2.9 Níveis de participação garantidos pelo arcabouço jurídico**

Ao calcular a pontuação total com base na análise de todos os critérios avaliados, somam-se os seguintes pontos atribuídos:

Arcabouço jurídico antigo:

Representatividade: 1 ponto

Independência: 0 ponto

Envolvimento prévio: 1 ponto

Influência: 1 ponto

Transparência: 1 ponto

Acessibilidade de recursos: 1 ponto

Definição da tarefa: 0 ponto

Tomada de decisão estruturada: 1 ponto

---

**Pontuação total = 6 pontos => participação simbólica**

---

<sup>220</sup> Nesse sentido, recomenda atividades específicas, tais como a elaboração de *linha do tempo*, que pode ser feita em um varal, e permite registrar a história de ocupação e as práticas culturais locais (primeiros habitantes, famílias, atividades praticadas, festas e momentos importantes/marcantes), fortalecendo o senso de pertencimento e informando a tomada de decisões com base em tradições e experiências locais (p. 61). A atividade do *mapa falado* é outra ferramenta participativa indicada, pois possibilita o mapeamento das infraestruturas, áreas de uso (extrativismos, roças, pesca, atrativos cênicos e históricos, nascentes etc.) e pontos de conflito (poluição, invasão, interdição de caminhos tradicionais etc.), gerando informações relevantes para o zoneamento da área (p. 61). Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

Arcabouço jurídico vigente:

Representatividade: 1 ponto

Independência: 1 ponto

Envolvimento prévio: 2 pontos

Influência: 2 pontos

Transparência: 2 pontos

Acessibilidade de recursos: 1 ponto

Definição da tarefa: 1 ponto

Tomada de decisão estruturada: 0 ponto

---

**Pontuação total = 10 pontos => participação ativa**

Com base na classificação proposta para o nível de participação – não participação (0 a 4 pontos), participação simbólica (5 a 8 pontos), participação ativa (9 a 12 pontos) e corregulação (13 a 16 pontos) – as pontuações finais resultantes da análise do arcabouço jurídico dos planos de manejo de áreas protegidas de uso sustentável permitem tecer as seguintes conclusões:

- (i) o arcabouço jurídico antigo (até dez/2017) reflete um nível de *participação simbólica*: os povos tradicionais eram formalmente envolvidos no processo, mas sem oportunidade real de contribuir para a elaboração das normas; e
- (ii) o arcabouço jurídico vigente (a partir de dez/2017) reflete um nível de *participação ativa*: os povos tradicionais são envolvidos de forma mais substancial no processo, com oportunidades reais de contribuir para a elaboração das normas, mas sem ter um papel determinante.

Essa constatação abre espaço para a sistematização dos achados a seguir, no fito de destacar e sintetizar os avanços normativos alcançados e as restrições que ainda persistem no arcabouço jurídico dos planos de manejo.

### 3.3 SÍNTESE DOS AVANÇOS: CONSOLIDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ATIVA COM RESTRIÇÕES

Esta primeira fase da análise centrou-se no exame das normas que compõem o arcabouço jurídico dos planos de manejo. O objetivo foi avaliar a participação dos povos tradicionais na formulação das normas desse instrumento jurídico a partir dos dispositivos que regulamentam a sua elaboração. Para tanto, foram aplicados oito critérios de

avaliação de participação social explicitados anteriormente na metodologia da pesquisa: *representatividade, independência, envolvimento prévio, influência, transparência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada*. A análise considerou a evolução normativa do arcabouço jurídico, distinguindo dois períodos: (a) arcabouço jurídico antigo (até 21.12.2017), composto pela Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000), pelo Decreto n. 4.340/2002 e pela Instrução Normativa ICMBio n. 1/2007; e (b) arcabouço jurídico vigente (a partir de 22.12.2017), composto pela lei e decreto citados, mas incorporando a Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, que revogou e substituiu a instrução normativa anterior.

Com base na proposta contida na metodologia da pesquisa para classificar o nível de participação – *não participação, participação simbólica, participação ativa e corregulação* – as pontuações finais resultantes da análise do arcabouço jurídico dos planos de manejo de áreas protegidas de uso sustentável permitiram tecer as seguintes conclusões: o arcabouço jurídico antigo (até dez/2017) reflete um nível de *participação simbólica*: os povos tradicionais eram formalmente envolvidos no processo, mas sem oportunidade real de contribuir para a elaboração das normas. Já o arcabouço jurídico vigente (a partir de dez/2017) reflete um nível de *participação ativa*: os povos tradicionais são envolvidos de forma mais substancial no processo, com oportunidades reais de contribuir para a elaboração das normas, mas sem ter um papel determinante.

Houve avanços consideráveis em critérios como independência, envolvimento prévio e influência, mas persistem limitações em critérios como representatividade e independência. Cabe destacar, contudo, que percebeu-se que nem sempre há uma relação direta entre a natureza jurídica do critério e o nível de atendimento observado nas normas infralegais que integram o arcabouço específico dos planos de manejo: alguns critérios classificados como obrigações jurídicas expressas apresentam baixa densidade normativa, enquanto critérios de fundamento indireto ou metodológicos recebem, em alguns casos, tratamento mais desenvolvido. Ainda assim, a análise demonstra que o arcabouço jurídico vigente promove um modelo mais estruturado de participação, fortalecendo a colaboração entre o órgão ambiental gestor (ICMBio) e os povos tradicionais. Embora não configure um processo de corregulação, os avanços normativos ampliaram significativamente as oportunidades de participação, garantindo aos povos tradicionais um papel de maior peso na elaboração dos planos de manejo e suas respectivas normas. Concluída a análise do arcabouço jurídico, o próximo capítulo se dedica à análise dos processos administrativos de elaboração de planos de manejo.

## 4 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO

A análise dos processos administrativos que documentam a elaboração dos planos de manejo permite avaliar a participação dos povos tradicionais na prática. Conforme detalhado na seção metodológica desta pesquisa, os processos analisados foram divididos entre planos de manejo mais antigos e mais recentes, considerando a data de publicação no Diário Oficial da União. O objetivo dessa distinção metodológica foi identificar padrões evolutivos na participação social.

O primeiro subitem (4.1) apresenta uma visão geral dos padrões observados nos processos administrativos analisados, destacando a predominância da *participação ativa* nos planos de manejo mais antigos e da *corregulação* nos mais recentes. Em seguida, o segundo subitem (4.2) realiza uma avaliação detalhada do atendimento a cada critério de participação social, examinando avanços e limitações em *representatividade, independência, envolvimento prévio, influência, transparência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada*.

### 4.1 DA PARTICIPAÇÃO ATIVA À CORREGULAÇÃO: EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS ANTIGOS E RECENTES

A análise dos processos administrativos que documentam a elaboração de planos de manejo – obtidos mediante solicitação formal ao ICMBio com base na Lei de Acesso à Informação<sup>221</sup> – concentrou-se nas *áreas protegidas federais de uso sustentável* com presença de povos tradicionais que possuem esse instrumento (Tabela 4)<sup>222</sup>. As tabelas a seguir apresentam a amostra composta por dois terços dos processos de elaboração de planos de manejo considerados aptos para análise (40 áreas protegidas), organizada em dois grupos – mais antigos e mais recentes – conforme recorte metodológico previamente descrito.

<sup>221</sup> Consoante indicado na seção metodologia de pesquisa, o pedido foi realizado conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), por meio do protocolo digital do ICMBio junto à plataforma *SouGov* – processos SEI ICMBio n. 02070.010565/2024-82 e 02070.019731/2024-14 – em junho e novembro de 2024, respectivamente.

<sup>222</sup> Conforme pontuado na introdução (delimitação do universo da pesquisa), percebeu-se que a análise seria inviável em relação aos planos de manejo de *áreas protegidas de proteção integral* porque a Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) proíbe a presença de povos tradicionais nessas áreas. Por conseguinte, não assegura juridicamente a sua participação nos processos de elaboração dos respectivos planos de manejo.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais com planos de manejo mais antigos		UF	Ano	Processo
1	Reserva Extrativista Arapixi	AM	2010	02070.001500/2008-26
2	Reserva Extrativista Rio Iriri	PA	2011	02070.001378/2008-98
3	Reserva Extrativista Mandira	SP	2011	02070.001381/2008-10
4	Floresta Nacional de Jacundá	RO	2011	02070.002554/2010-23
5	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	PA	2011	02070.001379/2008-32
6	Reserva Extrativista Médio Juruá	AM	2012	02070.001584/2008-06
7	Reserva Extrativista Rio Xingu	PA	2012	02070.000046/2009-77
8	Reserva Extrativista do Rio Jutaí	AM	2012	02070.000037/2009-86
9	Reserva Extrativista Auati-Paraná	AM	2012	02070.000036/2009-31
10	Floresta Nacional de Caxiuanã	PA	2013	02070.005374/2010-01
11	Reserva Extrativista do Lago do Capanã Grande	AM	2013	02070.000043/2009-33
12	Área de Proteção Ambiental Anhatomirim	SC	2013**	02001.002104/2005-97
13	Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu	PA	2013	02070.001369/2008-05
14	Floresta Nacional do Amapá	AP	2014	02070.005485/2010-18
15	Floresta Nacional de Itaituba II	PA	2014	02070.002855/2013-08
16	Área de Proteção Ambiental Barra do Rio Mamanguape	PB	2014**	02001.006140/2005-20
17	Área de Relevante Interesse Ecológico Manguezais da Foz do Rio Mamanguape	PB	2014**	02001.006140/2005-20
18	Reserva Extrativista Rio Ouro Preto	RO	2014	02070.000655/2008-45
19	Reserva Extrativista do Rio Unini	AM	2014	02070.000100/2012-80
20	Reserva Extrativista Tapajós-Arapius	PA	2014	02070.001389/2008-78

Tabela 11 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais antigos: recorte da análise dos processos administrativos.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais com planos de manejo mais recentes		UF	Ano	Processo
1	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	CE	2024	02070.004675/2021-62
2	Reserva Extrativista do Corumbau	BA	2023	02070.001385/2008-90
3	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	ES	2023	02070.001665/2021-75
4	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	AC	2023	02070.001557/2008-25
5	Reserva Extrativista Maracanã	PA	2023	02070.005275/2022-55
6	Reserva Extrativista do Batoque	CE	2023	02124.000311/2019-16
7	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	AL	2023	02070.007458/2019-18
8	Reserva Extrativista Ituxi	AM	2022	02070.000038/2009-21
9	Reserva Extrativista do Pirajubaé	SC	2021	02070.002075/2008-92
10	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	AL	2021*	02070.012883/2017-59
11	Reserva Extrativista do Arraial do Cabo	RJ	2020	02070.000042/2009-99
12	Reserva Extrativista Renascer	PA	2020	02264.000002/2014-37
13	Reserva Extrativista Verde para Sempre	PA	2020	02070.001396/2008-70
14	Floresta Nacional de Mulata	PA	2020	02121.000632/2019-41
15	Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba	MA	2020*	02070.012884/2017-01
16	Floresta Nacional do Iquiri	AM	2020	02070.003835/2011-84
17	Reserva Extrativista do Médio Purus	AM	2020	02070.000041/2009-44
18	Floresta Nacional de São Francisco de Paula	RS	2020*	02070.007694/2019-26
19	Reserva Extrativista do Alto Tarauacá	AC	2019	02070.001554/2008-91
20	Floresta Nacional de Balata-Tufari	AM	2019	02070.003834/2011-30

Tabela 12 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais recentes: recorte da análise dos processos administrativos.

Os processos administrativos analisados foram avaliados com base nos critérios de participação social já explicitados na seção metodológica: *representatividade, independência, envolvimento prévio, influência, transparência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada*. Para verificar o atendimento a cada critério, foram formulados questionamentos específicos, interpretados à luz do contexto da investigação. Os resultados da análise estão compilados nas tabelas a seguir e detalhados na sequência.

Área protegida		Representatividade	Independência	Envolvimento prévio	Influência	Transparência	Acessibilidade de recursos	Definição da tarefa	Tomada de decisão estruturada	Score final	Classificação
1	Reserva Extrativista Arapixi	2	2	2	2	2	2	2	1	15	Corregulação
2	Reserva Extrativista Rio Iriri	1	1	1	1	2	2	1	1	10	Participação ativa
3	Reserva Extrativista Mandira	2	1	2	2	2	2	1	2	14	Corregulação
4	Floresta Nacional de Jacundá	2	1	1	1	2	2	2	1	12	Participação ativa
5	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	1	1	1	2	2	2	1	1	11	Participação ativa
6	Reserva Extrativista Médio Juruá	1	1	2	2	2	2	2	1	13	Corregulação
7	Reserva Extrativista Rio Xingu	2	1	1	1	2	2	0	1	10	Participação ativa
8	Reserva Extrativista do Rio Jutai	1	2	2	2	2	1	2	1	13	Corregulação
9	Reserva Extrativista Auati-Paraná	1	0	2	1	2	1	0	1	8	Participação simbólica
10	Floresta Nacional de Caxuanã	1	1	0	1	2	2	1	1	9	Participação ativa
11	Reserva Extrativista Lago do Capanã Grande	1	1	2	1	2	2	1	1	11	Participação ativa
12	Área de Proteção Ambiental Anhatomirim	1	0	1	0	2	1	0	0	5	Participação simbólica
13	Reserva Extrativista de Caeté-Taperaçu	2	0	2	1	2	2	0	1	10	Participação ativa
14	Floresta Nacional do Amapá	1	1	1	0	2	1	1	1	8	Participação simbólica
15	Floresta Nacional de Itaituba II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não participação

16	Área de Proteção Ambiental Barra do Rio Mamanguape	1	1	1	1	1	1	2	1	9	<b>Participação ativa</b>
17	Área de Relevante Interesse Ecológico Manguezais da Foz do Rio Mamanguape	1	1	1	1	1	1	1	1	9	<b>Participação ativa</b>
18	Reserva Extrativista Rio Ouro Preto	1	0	2	1	2	2	1	1	10	<b>Participação ativa</b>
19	Reserva Extrativista do Rio Unini	1	1	1	1	1	2	0	0	7	<b>Participação simbólica</b>
20	Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns	1	1	1	1	1	1	1	0	7	<b>Participação simbólica</b>

Tabela 13 - Níveis de participação nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais, conforme a análise dos processos administrativos.

	<b>Área protegida</b>	<b>Representatividade</b>	<b>Independência</b>	<b>Envolvimento prévio</b>	<b>Influência</b>	<b>Transparência</b>	<b>Acessibilidade de recursos</b>	<b>Definição da tarefa</b>	<b>Tomada de decisão estruturada</b>	<b>Score final</b>	<b>Classificação</b>
1	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	2	2	2	2	2	2	2	2	16	<b>Corregulação</b>
2	Reserva Extrativista do Corumbau	1	2	2	2	2	1	2	2	14	<b>Corregulação</b>
3	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	2	1	2	2	2	2	2	2	15	<b>Corregulação</b>
4	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	1	1	2	2	2	2	2	2	14	<b>Corregulação</b>
5	Reserva Extrativista Maracanã	2	2	2	2	2	2	2	2	16	<b>Corregulação</b>
6	Reserva Extrativista do Batoque	2	1	2	2	2	2	2	2	15	<b>Corregulação</b>

7	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	2	2	2	2	2	2	2	2	16	Corregulação
8	Reserva Extrativista Ituxi	1	1	2	2	2	2	2	1	13	Corregulação
9	Reserva Extrativista do Pirajubaé	1	1	2	1	1	1	1	1	9	Participação ativa
10	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	2	2	2	2	2	2	2	2	16	Corregulação
11	Reserva Extrativista do Arraial do Cabo	2	1	2	2	2	2	2	2	15	Corregulação
12	Reserva Extrativista Renascer	2	2	2	2	2	2	2	2	16	Corregulação
13	Reserva Extrativista Verde para Sempre	2	2	2	2	2	2	1	1	14	Corregulação
14	Floresta Nacional de Mulata	1	2	1	2	2	2	2	2	14	Corregulação
15	Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba	2	2	2	2	2	2	2	2	16	Corregulação
16	Floresta Nacional do Iquiri	1	0	2	1	2	2	1	1	10	Participação ativa
17	Reserva Extrativista do Médio Purus	1	1	2	2	2	2	2	1	13	Corregulação
18	Floresta Nacional de São Francisco de Paula	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Não participação
19	Reserva Extrativista do Alto Tarauacá	1	2	2	2	2	1	2	1	13	Corregulação
20	Floresta Nacional de Balata-Tufari	1	2	2	2	2	1	2	1	13	Corregulação

Tabela 14 - Níveis de participação nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais, conforme a análise dos processos administrativos.

A análise dos processos administrativos de elaboração dos planos de manejo das áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais revela diferenças significativas entre os planos de manejo mais antigos e os mais recentes, evidenciando uma evolução na participação social ao longo do tempo.

Conforme apresentado na Tabela 13, nos *planos de manejo mais antigos* – publicados há mais de dez anos – a participação em níveis elevados a ponto de configurar uma dinâmica de *corregulação* é pouco expressiva, sendo identificada em apenas um quinto dos casos (20% - 4 casos). Esse dado indica que, na maior parte dos processos analisados, os povos tradicionais não foram envolvidos de maneira plenamente colaborativa nem tiveram um papel determinante na elaboração das normas dos planos de manejo. O nível predominante de participação, constatado em metade dos casos, foi de *participação ativa* (50% - 10 casos), indicando que os povos tradicionais tiveram oportunidades reais de contribuir para a elaboração do instrumento, mas sem exercer um papel determinante. Além disso, um quarto dos casos revelou a ocorrência de uma *participação simbólica* (25% - 5 casos), isto é, apesar de um envolvimento formal, os povos tradicionais não tiveram uma oportunidade real de contribuir para o conteúdo do plano. Por fim, um dos processos analisados (5% - 1 caso) registrou um cenário de *não participação*, evidenciando a ausência completa de envolvimento dos povos tradicionais no processo de elaboração do instrumento. O gráfico a seguir ilustra a distribuição desses níveis de participação nos planos de manejo mais antigos, permitindo uma visualização clara dos padrões identificados.

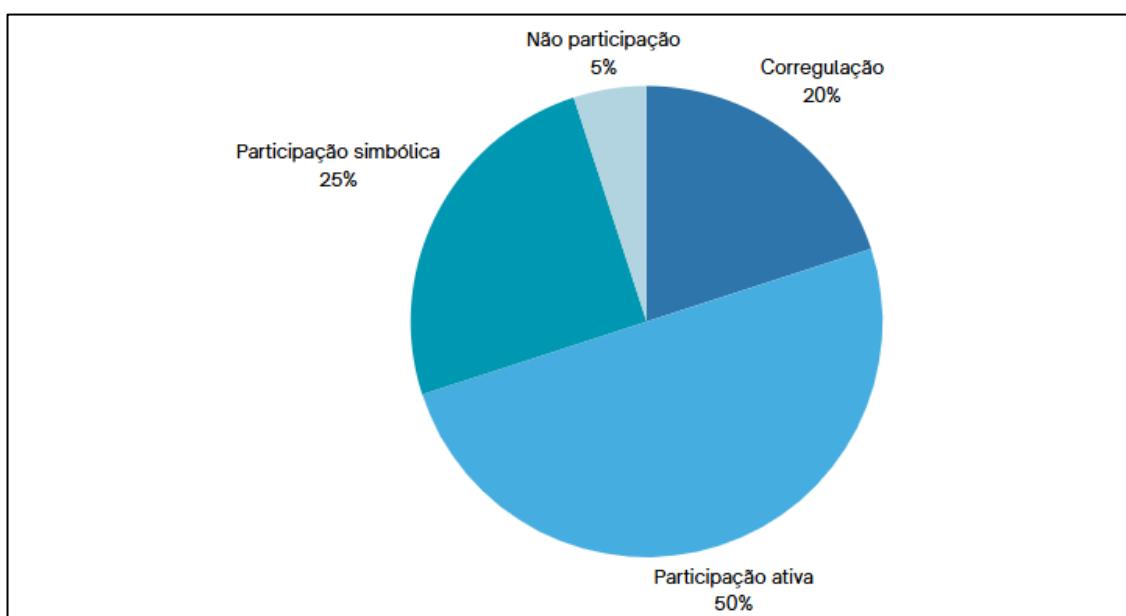


Gráfico 9 - Níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Já nos *planos de manejo mais recentes*, elencados na Tabela 14 – publicados há menos de cinco anos – observa-se uma mudança expressiva nos níveis de participação dos povos tradicionais. A *corregulação* passou a ser predominante, sendo identificada em 85% dos casos (17), o que indica um avanço significativo na institucionalização da participação desses grupos na elaboração de planos de manejo. Esse cenário demonstra que, nos processos mais recentes, os povos tradicionais passaram a ser envolvidos de maneira colaborativa e a desempenhar um papel determinante na construção dos componentes do plano de manejo, especialmente no seu componente normativo. Os demais casos foram classificados como *participação ativa* (10% - 2 casos), evidenciando que, mesmo quando a *corregulação* não foi alcançada, os povos tradicionais ainda tiveram oportunidades reais de contribuir para a formulação das normas, embora sem exercer um papel determinante. Diferentemente do quanto observado nos planos mais antigos, não houve registro de *participação simbólica*. Houve apenas um caso de *não participação* (5% - 1 caso), refletindo a ausência total de envolvimento dos povos tradicionais nesse processo específico. Esse panorama revela um avanço substancial nos níveis de participação dos povos tradicionais na produção de normas em áreas protegidas federais no Brasil, evidenciando uma transformação na forma como esses grupos são inseridos nos processos decisórios relacionados aos planos de manejo. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

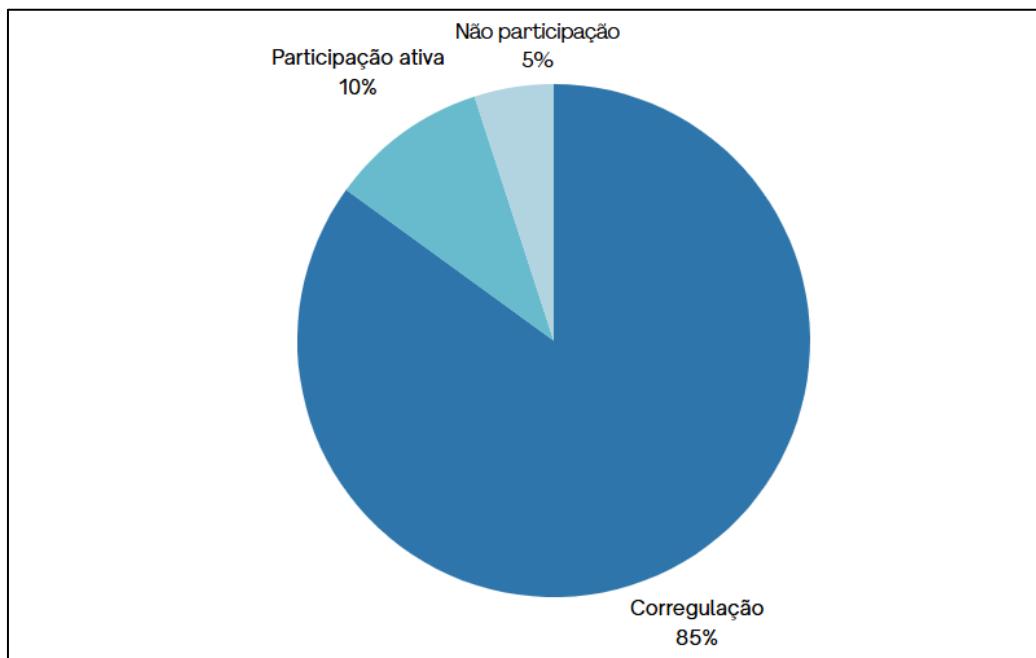


Gráfico 10 - Níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Essa mudança de padrão parece estar diretamente relacionada à evolução do arcabouço jurídico, especialmente ao aprimoramento das diretrizes normativas e administrativas voltadas à participação dos povos tradicionais. A edição da IN ICMBio n. 7/2017 e a adoção do *Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais* estabeleceram parâmetros mais claros e detalhados para a participação social nesses processos. Embora nem todos os planos de manejo mais recentes tenham sido elaborados integralmente sob a vigência da IN n. 7/2017 – já que a sua aplicação foi restrita a processos cujo início ainda não havia ocorrido quando a norma entrou em vigor<sup>223</sup> –, observou-se que as diretrizes e práticas introduzidas pelo novo arcabouço foram amplamente incorporadas, mesmo quando a sua adoção não era formalmente exigida. Isso sugere que as mudanças normativas tiveram um impacto mais amplo nas práticas institucionais do ICMBio, promovendo a consolidação de padrões mais robustos de participação social na elaboração dos planos de manejo.

A análise quantitativa reforça a percepção de que a evolução normativa foi determinante para ampliar o protagonismo dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo. Comparando os dois períodos, observa-se que a *corregulação* aumentou de 20% nos planos de manejo mais antigos para 85% nos mais recentes, o que representa um crescimento de 325% nesse nível de participação. Esse avanço reflete não apenas uma mudança institucional, mas também um fortalecimento do papel dos povos tradicionais na formulação das normas desses instrumentos.

Ao mesmo tempo, a *participação ativa* reduziu-se de 50% para 10% – isto é, uma queda de 80% nesse nível intermediário de envolvimento – sugerindo que muitos casos em que os povos tradicionais anteriormente tinham apenas oportunidades reais de contribuir, mas sem exercer um papel determinante, passaram a configurar corregulação. Além disso, a *participação simbólica* desapareceu completamente nos planos de manejo mais recentes, indicando que a simples formalização do envolvimento dos povos tradicionais sem impacto real sobre o conteúdo dos planos se tornou uma prática residual. O único aspecto negativo é a permanência de um pequeno percentual de casos de *não participação*, que se manteve em 5%, demonstrando que ainda há desafios a serem superados para garantir a universalização da participação efetiva.

---

<sup>223</sup> Art. 15 da IN n. 7/2017. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais*. Disponível em: [bit.ly/4bkSyZs](http://bit.ly/4bkSyZs). Acesso em: 28 fev. 2025.

O gráfico a seguir ilustra a evolução dos diferentes níveis de participação nos planos de manejo analisados, evidenciando o crescimento expressivo da corregulação e a redução dos níveis de participação menos substanciais.

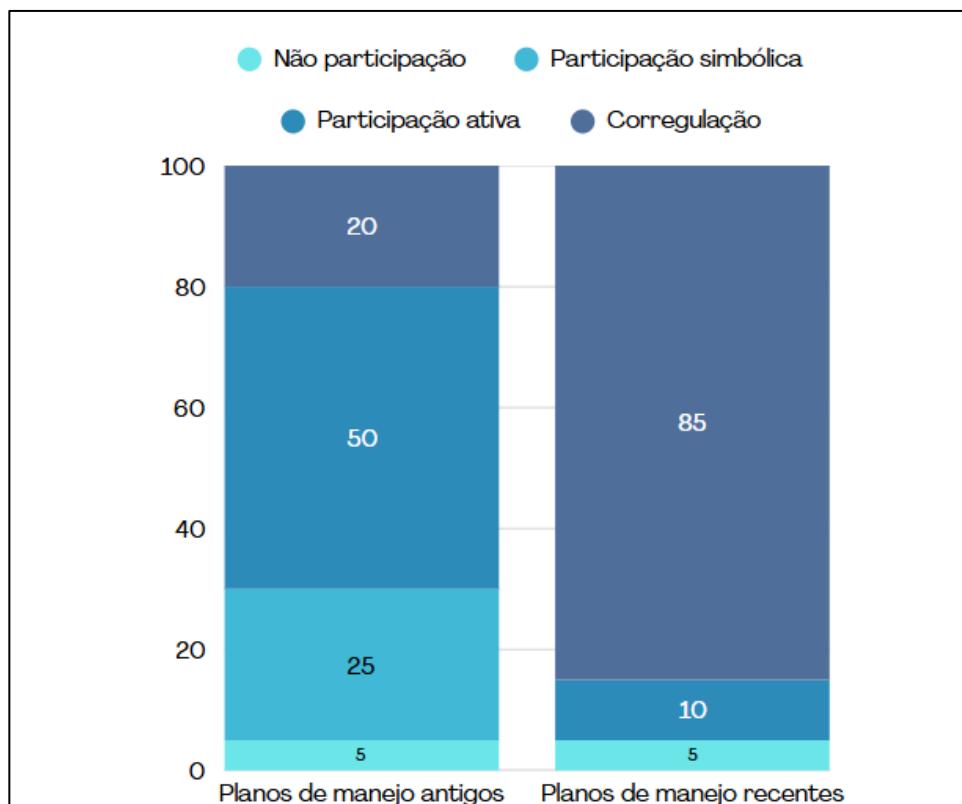


Gráfico 11 - Comparação dos níveis de participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo mais antigos e mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Esses dados demonstram avanços significativos na institucionalização da participação dos povos tradicionais nos processos de elaboração de planos de manejo<sup>224</sup>. No entanto, para compreender com maior profundidade os fatores que impulsionaram essas mudanças e identificar desafios ainda existentes, é necessário um exame detalhado do atendimento a cada critério de participação social. Assim, a seguir, a pesquisa analisa comparativamente os oito critérios avaliados, destacando avanços, limitações e persistências identificadas nos planos de manejo mais antigos e mais recentes.

<sup>224</sup> A título de informação, nos planos de manejo analisados não foi identificada a aplicação de protocolos de consulta elaborados pelos povos tradicionais, instrumentos que têm como referência a Convenção 169 da OIT. No entanto, conforme já referido em nota de rodapé anterior, o ICMBio encontra-se em processo de elaboração de uma instrução normativa destinada a regulamentar internamente a CPLI (processo SEI ICMBio nº 02121.000914/2021-62), o que pode vir a alterar esse cenário em futuros processos de elaboração de planos de manejo.

## 4.2 CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES NOS PLANOS ANTIGOS E RECENTES

Com base nas pontuações atribuídas a cada critério nos processos analisados – conforme apresentado nas Tabelas 13 e 14 – esta seção examina a forma como os critérios de participação social foram atendidos nos planos de manejo mais antigos e mais recentes. A análise considera os oito critérios previamente aplicados na pesquisa – representatividade, transparência, independência, envolvimento prévio, influência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada – e identifica padrões gerais em cada um deles, permitindo uma comparação entre os dois grupos. Sem recorrer a um exame exaustivo e individualizado de cada processo, a avaliação destaca tendências e recorrências, complementando a análise com exemplos concretos, tanto positivos quanto negativos, a fim de ilustrar avanços e desafios persistentes na participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo.

A análise individualizada de cada processo encontra-se sistematizada em planilha própria, elaborada a partir da leitura integral dos autos e da extração dos elementos que fundamentaram as pontuações atribuídas. Para acesso a esse material detalhado, que permite a verificação documento a documento da aplicação dos critérios, a planilha completa está disponível no *link* indicado na nota de rodapé<sup>1225</sup>.

### 4.2.1 Representatividade

Questionamento: *Os participantes constituíram uma amostra representativa das comunidades do povo tradicional?*

A representatividade é um critério fundamental na avaliação da participação social, pois assegura que os participantes dos processos de elaboração de planos de manejo refletem a diversidade e os interesses das comunidades de povos tradicionais presentes na área protegida. Esse critério é essencial para garantir que as decisões tomadas durante o processo participativo considerem diferentes perspectivas e demandas, evitando que determinados segmentos sejam negligenciados. Para tanto, a análise considerou fatores como a diversidade social e territorial dos participantes, a inclusão de

---

<sup>1225</sup> Planilha contendo a análise individualizada de cada processo, com referência aos documentos e páginas correspondentes. Disponível em: [bit.ly/4kNyqmi](https://bit.ly/4kNyqmi).

representantes de todas as comunidades relacionadas à área protegida, os critérios de escolha desses representantes e o suporte de associações locais.

#### 4.2.1.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e fragilidades estruturais na representatividade

Nos *planos de manejo mais antigos*, apenas um quarto dos processos (25%) atendeu integralmente ao critério, garantindo ampla inclusão das comunidades tradicionais. A maioria dos casos (70%) apresentou limitações que dificultaram a representatividade plena das comunidades e ainda houve uma pequena fração (5%) que não registrou qualquer envolvimento de representantes dos povos tradicionais no processo decisório. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

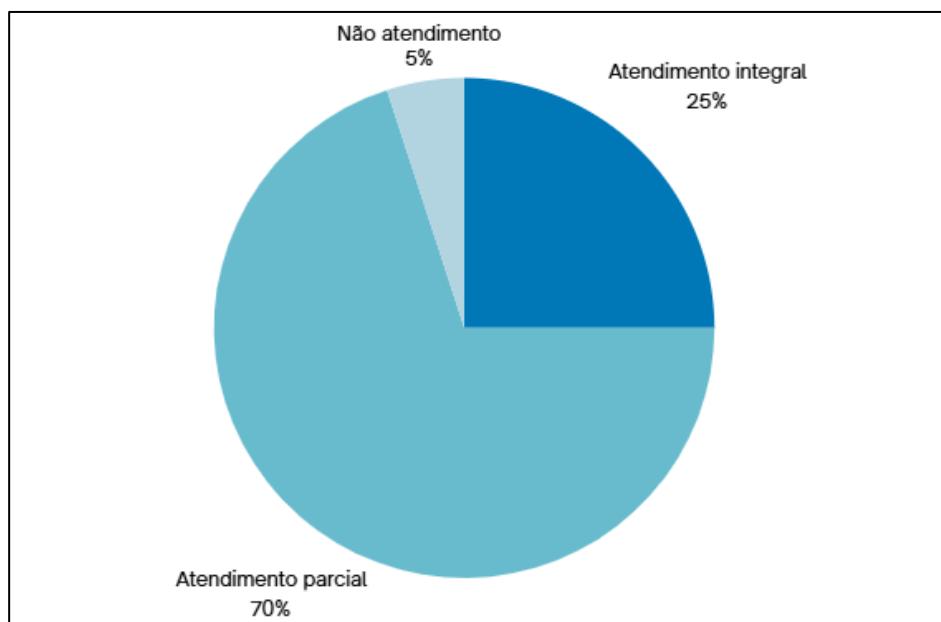


Gráfico 12 - Níveis de atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Os principais desafios observados nos processos mais antigos refletem essas limitações e incluem:

- *Falta de diversidade na composição dos Grupos de Trabalho (GTs)*: em muitos casos, os GTs eram compostos majoritariamente por técnicos do ICMBio, sem representação dos povos tradicionais<sup>226</sup>;

<sup>226</sup> Os GTs não contaram com representantes tradicionais, por exemplo, nos processos das RESEX Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio e da FLONA Caxiuanã. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001378/2008-98*.

- *Cobertura territorial limitada das oficinas*: algumas reuniões foram realizadas apenas em localidades específicas, o que acabou limitando a participação de comunidades mais distantes e restringindo a diversidade de vozes no processo<sup>227</sup>;
- *Problemas na mobilização e logística*: o agendamento de reuniões sem consulta prévia às comunidades, ou em períodos de difícil acesso, comprometeu a participação<sup>228</sup>;
- *Ausência de mecanismos para fortalecimento da representatividade*: em algumas áreas, a falta de associações comunitárias organizadas dificultou a articulação de representantes legítimos no processo<sup>229</sup>; e
- *Exclusão total dos povos tradicionais*: em algumas situações, os planos de manejo foram elaborados sem qualquer envolvimento dos povos tradicionais, comprometendo integralmente a representatividade e levando, posteriormente, a questionamentos jurídicos sobre a validade do processo participativo<sup>230</sup>.

Essas limitações são ilustradas em casos específicos analisados nesta pesquisa, nos quais a ausência de mecanismos adequados de representatividade comprometeu a participação dos povos tradicionais. O caso mais extremo de ausência de representatividade foi identificado no processo de elaboração do plano de manejo da

---

Documento n. 1941645 (pp. 7, 15 e 23); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001379/2008-32*. Documento n. 0332236 (pp. 6 e 12); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.005374/2010-01*. Documentos n. 2222109 (p.185) e 2222171 (p.127).

<sup>227</sup> Na RESEX Auati-Paraná, por exemplo, as oficinas foram realizadas em apenas quatro comunidades, escolhidas por uma suposta facilidade de acesso, o que gerou uma baixa participação de representantes de localidades mais distantes. Já na RESEX Rio Jataí, em uma das rodadas de oficinas participativas, só foi possível realizar uma reunião em determinada comunidade. As demais “não participaram da discussão em nenhum momento”. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.000036/2009-31*. Documento n. 3404094 (p.60); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685365 (p.134).

<sup>228</sup> No caso da RESEX Rio Jataí, por exemplo, a primeira oficina participativa teve baixa representatividade porque o ICMBio agendou a reunião em um dia de semana, em época de seca e sem divulgar a pauta. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685353 (p.144).

<sup>229</sup> No processo da FLONA Caxiuanã, por exemplo, identificou-se a ausência de associações comunitárias organizadas, o que levou à adoção de estratégias para fortalecimento da representatividade, tais como a promoção de estratégias voltadas para a identificação e o fortalecimento de lideranças e para a constituição de associações comunitárias. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.005374/2010-01*. Documento n. 2222109 (pp. 53-55).

<sup>230</sup> O plano de manejo da FLONA Itaituba II foi elaborado sem a participação dos povos tradicionais, sob a justificativa de que não havia presença de comunidades na área, o que levou posteriormente à judicialização do caso e à suspensão da concessão florestal da Floresta Nacional. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.002855/2013-08*. Documento n. 4321175.

Floresta Nacional de Itaituba II, onde povos tradicionais ali presentes – indígenas e ribeirinhos – *não foram incluídos* no processo participativo. O ICMBio baseou-se em estudos socioeconômicos realizados à época e citados no plano de manejo para afirmar a inexistência de povos tradicionais na área. Em relação especificamente aos indígenas, alegava que não havia nenhuma Terra Indígena oficialmente reconhecida como vizinha ou dentro da área<sup>231</sup> <sup>232</sup>. A exclusão dos povos tradicionais na elaboração desse plano de manejo, publicado em 2014, repercutiu diretamente no processo de concessão florestal da referida área protegida. Em 2015, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública contra a União e o ICMBio com o objetivo de suspender ou anular o edital de licitação para concessão florestal da Floresta Nacional, sob o argumento de que o processo ignorava a presença e consequentes direitos de povos indígenas e ribeirinhos. Em 2018, foi proferida sentença determinando a suspensão imediata do processo licitatório até a realização de estudos antropológicos complementares para identificar as comunidades ribeirinhas residentes na Floresta Nacional e a *readequação do plano de manejo para incluí-las* na gestão da área protegida<sup>233</sup>. O ICMBio não interpôs recurso contra a sentença, mas a União apelou. Até a conclusão desta tese, o recurso ainda aguardava julgamento.

Outro exemplo de limitação à representatividade foi observado na Reserva Extrativista Auati-Paraná, onde *as oficinas para discussão das normas de uso dos recursos foram realizadas em apenas quatro comunidades*, escolhidas como sedes com base em critérios de facilidade de acesso e infraestrutura<sup>234</sup>. A decisão de centralizar as atividades nessas localidades limitou a participação de outras comunidades, especialmente aquelas com menor acessibilidade ou mais distantes. O número de participantes em algumas dessas comunidades foi extremamente baixo, conforme demonstra a tabela colacionada a seguir, indicando que a diversidade de perspectivas e

---

<sup>231</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Plano de Manejo das Florestas Nacionais de Itaituba I e de Itaituba II*. Disponível em: [bit.ly/3DoSvPy](https://bit.ly/3DoSvPy). Acesso em: 19 dez. 2024.

<sup>232</sup> A ausência de representatividade no caso comprometeu totalmente a aplicação dos demais critérios de participação, resultando na atribuição de pontuação zero a todos. Isso se justifica pelo fato de a representatividade ser um pressuposto essencial para a avaliação dos demais critérios. Sem a devida representatividade dos povos tradicionais, torna-se impossível verificar a implementação de aspectos que dependem diretamente de sua presença e participação no processo.

<sup>233</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1<sup>a</sup> Região. *Ação civil pública nº 0000429-87.2015.4.01.3908/PA*. Autor: Ministério Públco Federal. Réus: União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Sandra Maria Correia da Silva. Julgado em 08/09/2018.

<sup>234</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000036/2009-31*. Documento n. 3404094 (p. 60).

demandas de todas as comunidades de povos tradicionais dessa área protegida possivelmente não foi plenamente contemplada.

Sede	Comunidades	Participantes
	Miriti	1
	Luiz	2
Vencedor (17.04 a 18.04.08)	Boca do Pema Vencedor	1 33
	Murinzal	12
	<b>Curimatã de Baixo</b>	<b>2</b>
	Curimatã de Cima	5
Cordeiro (19.04 a 20.04.08)	Cordeiro Castelo	23 6
	Barreirinha de Cima	20
Barreirinha de Baixo (21.04.08)	Monte das Oliveiras Barreirinha de Baixo	7 18
	Itaboca	0
São Luiz (22.04.08)	São José do Inambé Boca do Inambé São Luiz	15 8 18
	<b>Total</b>	<b>171</b>

Figura 8 - Tabela de presença das comunidades de povos tradicionais nas oficinas para construção das normas de uso: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Auati-Paraná.

No processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Ouro Preto, identificou-se uma *notável diferença na dinâmica de participação entre comunidades de povos tradicionais de diferentes tamanhos*. Em comunidades menores, o processo foi marcado por uma participação mais ativa e inclusiva, onde as lideranças facilitaram um ambiente de diálogo aberto, permitindo a todos os membros contribuir na construção de decisões coletivas. Em contrapartida, nas comunidades maiores, especialmente na Comunidade do Pompeu, observou-se uma concentração do diálogo nas mãos de poucas lideranças, que tentaram legitimar demandas e planos próprios como se fossem da comunidade, sem que tivessem sido previamente discutidos com elas<sup>235</sup>. Esse comportamento reduziu significativamente a representatividade no processo, limitando a expressão de opiniões divergentes e enfraquecendo a natureza democrática da participação. A figura a seguir ilustra um trecho do relato desse problema.

<sup>235</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.000655/2008-45*. Documento n. 2334317 (pp. 265-267).

Alguns dos itens mencionados causaram muita polêmica, deixando às claras que aquele documento havia sido elaborado sem a participação dos comunitários, principalmente na oficina realizada na comunidade Ramal do Pompeu.

A liderança tentou inibir a fala dos moradores presentes, que apresentavam idéias e sugestões que contrariavam a sua versão de "propostas", dificultando o estabelecimento de um ambiente participativo.

A consultora e a equipe local do ICMBio presentes na reunião, explicaram exaustivamente aos comunitários a importância de que o documento de revisão do Plano de Utilização fosse elaborado com a participação de todos, e não apenas a proposta da liderança.

Alguns moradores disseram que a liderança "sabia o que era melhor para todos", e que falava "melhor" em nome deles, embora admitissem que não haviam, de fato, construído em conjunto o documento.

Figura 9 - Desafios na participação comunitária na Comunidade do Pompeu: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Ouro Preto.

Apesar dessas limitações, alguns processos de planos de manejo antigos apresentaram práticas positivas que contribuíram para fortalecer a representatividade dos povos tradicionais. No processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Iriri, por exemplo, observou-se a implementação de uma *regra de convivência* que estabelecia que, enquanto uma pessoa estivesse falando, as demais deveriam ouvir<sup>236</sup>. Essa prática garantiu um ambiente organizado, permitindo que vozes que antes não eram ouvidas, como a de um idoso que nunca havia participado das discussões devido à desordem, fossem incluídas no processo, conforme demonstra o relato dele a seguir.

No início da reunião firmavam-se regras de convivência, em que a principal delas era que se uma pessoa estivesse falando a outra deveria ouvir, mesmo que não concordasse, esta regra foi obedecida e permitiu reuniões ricas e detalhistas, segundo o Sr. Pedro Feira (Idoso): “*Eu nunca falei nas reuniões, pois era muita bagunça e ninguém me deixava falar, estou muito satisfeito em poder deixar minhas palavras para os mais jovens e mostrar minhas idéias de como podemos preservar*”.

Figura 10 - Relato sobre as regras de convivência: processo de elaboração dos planos de manejo das Reservas Extrativistas Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio.

<sup>236</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.001378/2008-98*. Documento n. 1941645 (p. 21).

A experiência da Reserva Extrativista Rio Iriri demonstra que, mesmo em processos mais antigos, a adoção de regras claras de convivência pode fortalecer a representatividade, garantindo a inclusão de vozes que, de outra forma, poderiam ser marginalizadas. Além disso, os ribeirinhos foram consultados sobre a melhor data para as reuniões, o que facilitou a ampla presença das comunidades<sup>237</sup>. Apesar desses aspectos positivos, o ICMBio determinou a formação de um Grupo de Trabalho (GT) para coordenar o processo de elaboração do plano de manejo, mas aparentemente ele foi composto apenas por técnicos do ICMBio, sem a inclusão formal de representantes dos povos tradicionais<sup>238</sup>, indicando uma lacuna no seu envolvimento direto em um dos principais mecanismos de articulação e condução do processo participativo.

Já no processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional de Caxiuanã, destacou-se uma estratégia positiva voltada para a identificação e o fortalecimento de lideranças comunitárias. Partindo da constatação de que havia lideranças vinculadas a interesses políticos ou econômicos externos, a equipe técnica do ICMBio promoveu *dinâmicas de grupo baseadas em sociometria para identificar lideranças* potenciais com capacidade de influenciar positivamente a organização comunitária<sup>239</sup>, que foram incentivadas a se engajarem mais ativamente nas atividades comunitárias. Além disso, houve uma *ação para apoiar a constituição e formalização de associações comunitárias* nas áreas mais vulneráveis da área protegida, onde a distância das bases do ICMBio e a pressão por recursos ambientais tornavam as comunidades suscetíveis à influência de grupos externos<sup>240</sup>. A criação de associações locais, com eleição de diretoria e avanços nos processos de legalização, foi uma ação essencial para fortalecer a representatividade dessas comunidades, garantindo que seus interesses e perspectivas fossem mais bem refletidos nos processos de gestão participativa. A imagem abaixo ilustra um trecho do material didático utilizado na oficina realizada, sobre noções de associativismo<sup>241</sup>.

---

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> Idem, pp. 7, 15 e 23.

<sup>239</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005374/2010-01*. Documento n. 2222109 (pp. 53-55).

<sup>240</sup> Idem, p. 57.

<sup>241</sup> Idem, p. 171.

**20 PERGUNTAS FREQUENTES SOBRE ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA**

Quando os moradores de uma comunidade decidem se organizar, constituindo uma associação, é natural surgirem algumas dúvidas, tais como:

1. Que nome dar à ASSOCIAÇÃO?  
Não existe qualquer restrição para o nome que se queira dar a entidade, mas é bom que o nome escolhido forneça informações importantes sobre a própria Associação.
2. Uma ASSOCIAÇÃO é uma entidade civil e, portanto não deve ter fins lucrativos, mas ela pode ter finalidade econômica. Qual a diferença?  
Significa que o lucro ou poupança que a Associação conseguir deverá ser aplicado nas atividades que visem alcançar os seus objetivos, e não o lucro pessoal de diretores ou sócio.
3. Quais os objetivos da ASSOCIAÇÃO?  
Os objetivos de uma associação devem estar de acordo com os motivos que levaram a sua criação, e são de livre escolha dos seus sócios e devem ser colocados de forma clara no Estatuto.

Figura 11 - Material didático utilizado na oficina sobre noções de associativismo em áreas protegidas: processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional de Caxiuanã.

Como se vê, os desafios observados nos planos mais antigos evidenciam dificuldades estruturais na representatividade dos povos tradicionais. No entanto, a análise dos planos mais recentes sugere mudanças nesse padrão.

#### 4.2.1.2 Nos planos recentes: avanços significativos na representatividade, com lacunas pontuais

Nos *planos de manejo mais recentes*, a representatividade apresentou um avanço significativo em relação aos processos mais antigos. A maioria dos casos (50%) atendeu integralmente ao critério, garantindo uma ampla inclusão das comunidades tradicionais no processo de elaboração do instrumento. Os demais processos (45%) apresentaram atendimento parcial, demonstrando que, apesar de avanços, ainda persistem desafios na inclusão plena de todas as comunidades envolvidas. Houve apenas um caso em que a representatividade foi totalmente desconsiderada (5%). O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

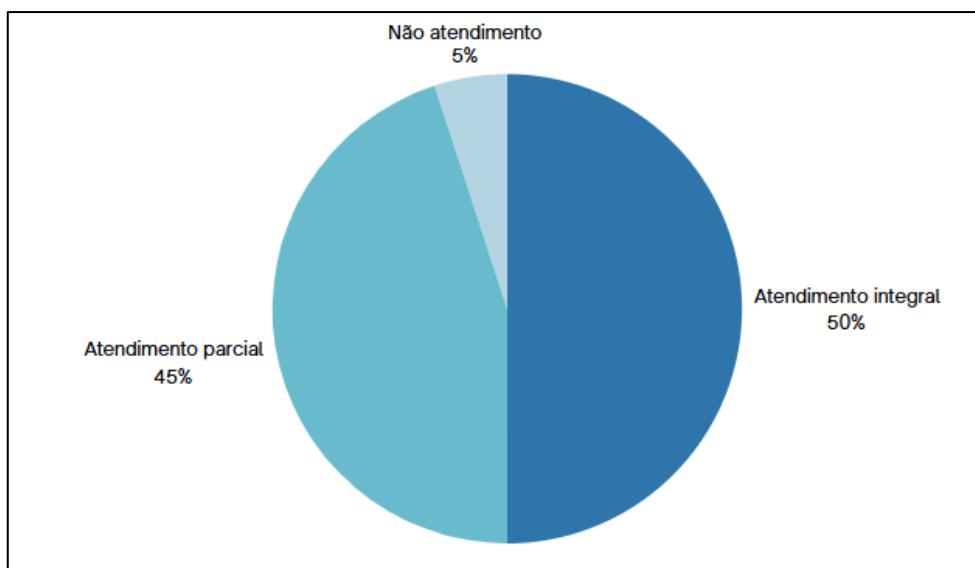


Gráfico 13 - Níveis de atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

O caso da Floresta Nacional de São Francisco de Paula foi o único caso de não atendimento total ao critério da representatividade dentre os planos de manejo mais recentes, o que levou também à atribuição de pontuação zero aos demais critérios e à classificação do caso como *não participação*. O plano de manejo da referida área protegida – revisado e publicado em janeiro de 2020 – não contou com a participação de nenhum representante indígena e não faz sequer referência à presença indígena<sup>242</sup>. No entanto, a comunidade indígena Xokleng Konglui reivindica a área “ao menos desde 2009”<sup>243</sup>, alegando a existência de vínculo ancestral com o território da Floresta Nacional. Em razão desse fato, a propósito, em dezembro de 2020, ocuparam áreas da Flona que levaram ao ajuizamento de uma ação de reintegração de posse pelo ICMBio<sup>244</sup>. Além disso, em junho de 2021, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública em face da União Federal e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), alegando demora em iniciar os procedimentos de identificação e delimitação da comunidade indígena Xokleng Konglui na Floresta Nacional de São Francisco de Paula<sup>245</sup>.

<sup>242</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.007694/2019-26*. Documentos n. 5966482 e 6701466.

<sup>243</sup> Conforme informa o Ministério Público Federal na inicial da ação civil pública citada na nota adiante.

<sup>244</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região. *Reintegração de posse n° 5015617-81.2020.4.04.7107/RS*. Autor: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Réus: Povoado indígena etnia Xokleng. Juiz Federal Frederico Valdez Pereira.

<sup>245</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4<sup>a</sup> Região. *Ação civil pública n° 5009277-87.2021.4.04.7107/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Juiz Federal Rafael Farinatti Aymone.

Tais ações judiciais foram inseridas no contexto de um processo de conciliação judicial de caráter estrutural coordenado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4)<sup>246</sup>. Segundo a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, responsável pela assessoria jurídica do órgão ambiental, embora tanto usos tradicionais quanto a permanência de povos tradicionais sejam concebidos nas Florestas Nacionais, o reconhecimento da tradicionalidade ainda se encontra em fase inicial no presente caso<sup>247</sup>. Como o processo junto à FUNAI ainda está no começo e possui conclusão incerta, em setembro de 2024, após sucessivas reuniões e audiências interinstitucionais e com as comunidades, optou-se pela realização de um acordo na ação possessória mediante a celebração de um *acordo de convivência* para compatibilizar e regular provisoriamente a presença da comunidade indígena Xokleng Konglui na Floresta Nacional de São Francisco de Paula, até uma definição final no processo de identificação e demarcação indígena<sup>248 249</sup>.

No seu parecer, a Procuradoria do ICMBio reconheceu que a celebração do acordo de convivência trouxe consigo a necessidade de verificar a compatibilidade das suas cláusulas com o plano de manejo da Floresta Nacional de São Francisco de Paula, que não teria disciplinado usos indígenas sob a premissa lógica de que não se cogitava a presença indígena na área protegida à época de sua elaboração. Afirmou ainda que, embora as cláusulas pactuadas no acordo de convivência sejam genéricas e ainda não evidenciem um descompasso direto entre os usos indígenas pactuados e o plano de manejo, eventuais incompatibilidades podem surgir e indicar uma possível necessidade de revisão do plano de manejo<sup>250</sup>.

Os avanços observados nos planos de manejo mais recentes refletem um esforço crescente para garantir a representatividade dos povos tradicionais nos processos participativos. Diferentemente do padrão identificado nos planos mais antigos, verificou-se uma maior diversificação dos mecanismos utilizados para ampliar a inclusão das

---

<sup>246</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Processo nº 5030342-85.2022.4.04.0000*.

<sup>247</sup> BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). Parecer n. 00009/2024/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Processo nº 02127.001719/2020-19. Disponível em: [bit.ly/41rd2vp](https://bit.ly/41rd2vp). Acesso em: 19 fev. 2025.

<sup>248</sup> O acordo de convivência resolveu apenas o conflito possessório e, consequentemente, resultou no trânsito em julgado da ação de reintegração de posse. A ação civil pública que discute a morosidade do procedimento de demarcação não foi tratada no acordo de convivência e segue em discussão.

<sup>249</sup> BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Acordos de convivência garantem permanência de indígenas em florestas nacionais no RS*. Disponível em: [bit.ly/3QoeJ7p](https://bit.ly/3QoeJ7p). Acesso em: 19 fev. 2025.

<sup>250</sup> BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). Parecer n. 00009/2024/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Processo nº 02127.001719/2020-19. Disponível em: [bit.ly/41rd2vp](https://bit.ly/41rd2vp). Acesso em: 19 fev. 2025.

comunidades, tanto na fase de mobilização quanto na escolha dos representantes. Dentre as boas práticas identificadas, destacam-se a criação de estruturas comunitárias específicas para a participação, a adoção de metodologias para monitorar a representatividade dos participantes e a realização de oficinas amplamente distribuídas pelo território da área protegida. Além disso, em alguns casos, estratégias adicionais foram adotadas para corrigir eventuais lacunas na representatividade de grupos específicos. Os exemplos a seguir ilustram essas iniciativas.

O processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade destacou-se pela utilização de uma estratégia interessante para atender ao critério de representatividade: a constituição de *Núcleos de Base Comunitária (NBCs)* em toda a área protegida. Formados por um trio representativo de cada comunidade – um jovem, uma mulher e um homem – os NBCs foram concebidos para fortalecer a comunicação entre as comunidades e a equipe do órgão ambiental, promover a participação coletiva e ampliar o poder cidadão. Cada núcleo indicou um representante para participar do Conselho Deliberativo, desempenhando um papel estratégico na elaboração do plano de manejo, uma vez que seu papel era fornecer informações locais relevantes, apresentar informantes-chave e divulgar o calendário das ações do plano de manejo em suas próprias comunidades<sup>251</sup>. Além disso, durante a oficina para elaboração do plano de manejo, foi utilizado o “*presenciômetro*”, uma dinâmica para aferir a representatividade dos participantes. Por meio dessa ferramenta, registraram-se os nomes dos participantes e suas respectivas comunidades de origem em um painel. Simultaneamente, essas comunidades foram localizadas e marcadas em um mapa da área protegida, permitindo uma análise espacial da representatividade. A dinâmica permitiu identificar a presença das comunidades que tiveram maior participação e evidenciou a ausência de representantes de outras localidades, revelando as lacunas na representatividade. A figura adiante ilustra a dinâmica, que também foi utilizada em outros momentos ao longo desse processo<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001557/2008-25*. Documento n. 1292193 (p. 13).

<sup>252</sup> Idem, Documento n. 6297214 (pp. 9-12).



Figura 12 - Registro dos participantes da oficina no “presenciômetro”: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade.

No processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, o critério de representatividade foi atendido pela composição diversa dos participantes da oficina, promovida pelo Grupo de Governança. Esse grupo, encarregado de coordenar os trabalhos, indicou *representantes de diferentes segmentos*, dentre membros do Conselho Deliberativo, tais como representantes dos grupos de pescadores, mulheres, juventude e saúde<sup>253</sup>. Essa diversidade certamente ajudou a garantir a inclusão de perspectivas variadas e a ampliar a legitimidade do processo participativo. Além disso, outros membros da comunidade também participaram, fortalecendo a pluralidade de vozes nas discussões e decisões relacionadas ao plano de manejo.

<sup>253</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.004675/2021-62*. Documento n. 13041344.

CONSELHEIROS – Prainha do Canto Verde					
SETOR/MEMBRO REPRESENTADO (INSTITUIÇÃO)	TITULAR OU SUPLENTE	NOME COMPLETO	DATA DE RECEBIMENTO	CONFIRMA PARTICIPAÇÃO NA OFICINA?	ASSINATURA
Associação de Moradores da PCV	titular	Antônio José Ribeiro de Lima	23/10/2022	Sim	<i>Antônio José Ribeiro de Lima</i>
Assoc. Independente de Moradores - PCV	titular	José Almir Rodrigues Alencar			
Colônia de Pesca Z – 11	Titular	Francisco Carlos Rodrigues do Nascimento	23/10/2022	Sim	<i>Francisco Carlos do Nascimento CPF: 317.773-62</i>
Grupo dos Pescadores	suplente	Lindomar Fernandes de Lima	24/10/2022	Sim	<i>Lindomar Fernandes de Lima</i>
Grupo das Mulheres	suplente	Marlene Fernandes de Lima	23/10/2022	Sim	<i>Marlene Fernandes de Lima</i>
Grupo da Juventude	titular	Beatriz Goes	24/10/2022	Sim	<i>Beatriz Goes Ribeiro</i>
Grupo da Saúde	titular	Luzia Batista de Lima	24/10/2022	não.	<i>Luzia Batista de Lima</i>
Grupo da Saúde	suplente	Maria Rosiane dos Santos Silva Lagos	23/10/2022	Sim	<i>Maria Rosiane dos Santos S. Lagos</i>

Figura 13 - Lista de participantes da oficina: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

No processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Pirajubaé, um aspecto que chamou a atenção em relação ao critério da representatividade foi a decisão do ICMBio de realizar uma *reunião específica para discutir a criação de zonas de conservação* na área protegida. Durante a oficina de elaboração do plano de manejo, decidiu-se criar duas zonas de conservação onde seria proibida a cata de caranguejos. No entanto, verificou-se que apenas um representante dos catadores de caranguejo estava presente na ocasião, o que comprometeria a representatividade desse grupo na tomada de decisão. Levando isso em conta, o órgão ambiental agendou e promoveu uma reunião exclusiva com os catadores de caranguejo, a fim de discutir e validar a criação dessas zonas e definir consensualmente seus limites. Para garantir a ampla participação, os convites foram entregues pessoalmente aos catadores, esforço que reflete uma preocupação em assegurar que os principais afetados pela definição jurídica dessas zonas de conservação fossem devidamente consultados, fortalecendo a legitimidade do processo participativo e garantindo que suas percepções e demandas fossem incorporadas de maneira mais efetiva ao plano de manejo<sup>254</sup>.

Por fim, no caso da Reserva Extrativista Verde para Sempre, o atendimento ao critério da representatividade foi demonstrado pela realização de 14 oficinas comunitárias prévias com o objetivo de coletar subsídios para a elaboração do seu plano de manejo, distribuídas estrategicamente pelos cinco setores da área protegida, considerando as formas de relacionamento entre os grupos e os locais costumeiramente utilizados para

<sup>254</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.002075/2008-92*. Documentos n. 6448158 e 5939254.

reuniões. Essas oficinas contaram com a presença de 1.647 pessoas, representando 96 comunidades, o que assegurou uma amostra diversa e abrangente do povo tradicional. Além disso, em cada oficina comunitária, as comunidades elegeram representantes para participarem da oficina de elaboração do plano de manejo. O mapa a seguir ilustra a distribuição das oficinas no território da área protegida<sup>255</sup>.

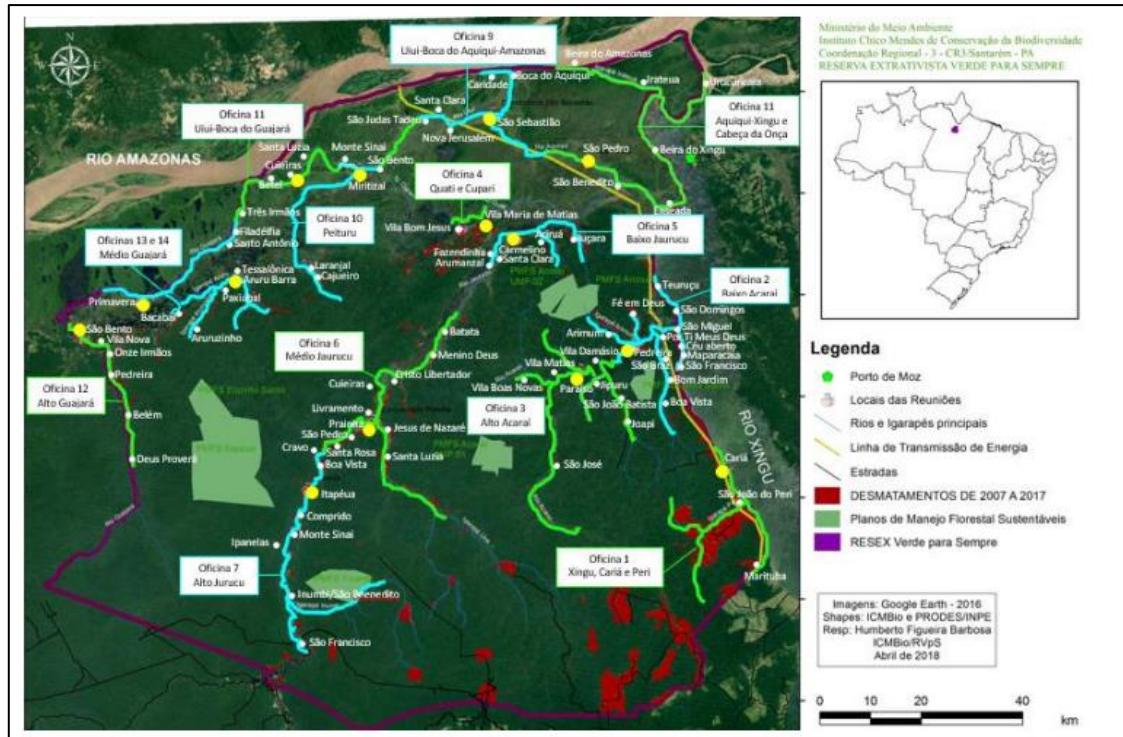


Figura 14 - Abrangência das oficinas comunitárias pelo território da área protegida: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre.

#### 4.2.1.3 Comparação: avanço expressivo na representatividade, mas sem alcance pleno

A comparação entre os planos de manejo mais antigos e mais recentes revela uma mudança estrutural no atendimento ao critério da representatividade. Enquanto os planos antigos enfrentaram dificuldades associadas à diversidade de participantes e à logística das oficinas, os planos mais recentes demonstraram esforços institucionais e metodológicos para ampliar a inclusão, ainda que desafios persistam.

Como reflexo dessas mudanças, *o percentual de planos de manejo que atenderam integralmente ao critério de representatividade passou de 25% para 50%*. Isso significa que a proporção de planos de manejo que atenderam plenamente a esse critério dobrou

<sup>255</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001396/2008-70*. Documento n. 3965509 (p. 11).

ao longo do tempo. Esse aumento de 100% no atendimento integral à representatividade reflete um esforço para consolidar práticas mais inclusivas na formulação dos planos de manejo, garantindo que a diversidade das comunidades de povos tradicionais seja melhor incorporada na gestão das áreas protegidas. O gráfico a seguir ilustra a evolução do atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo analisados.

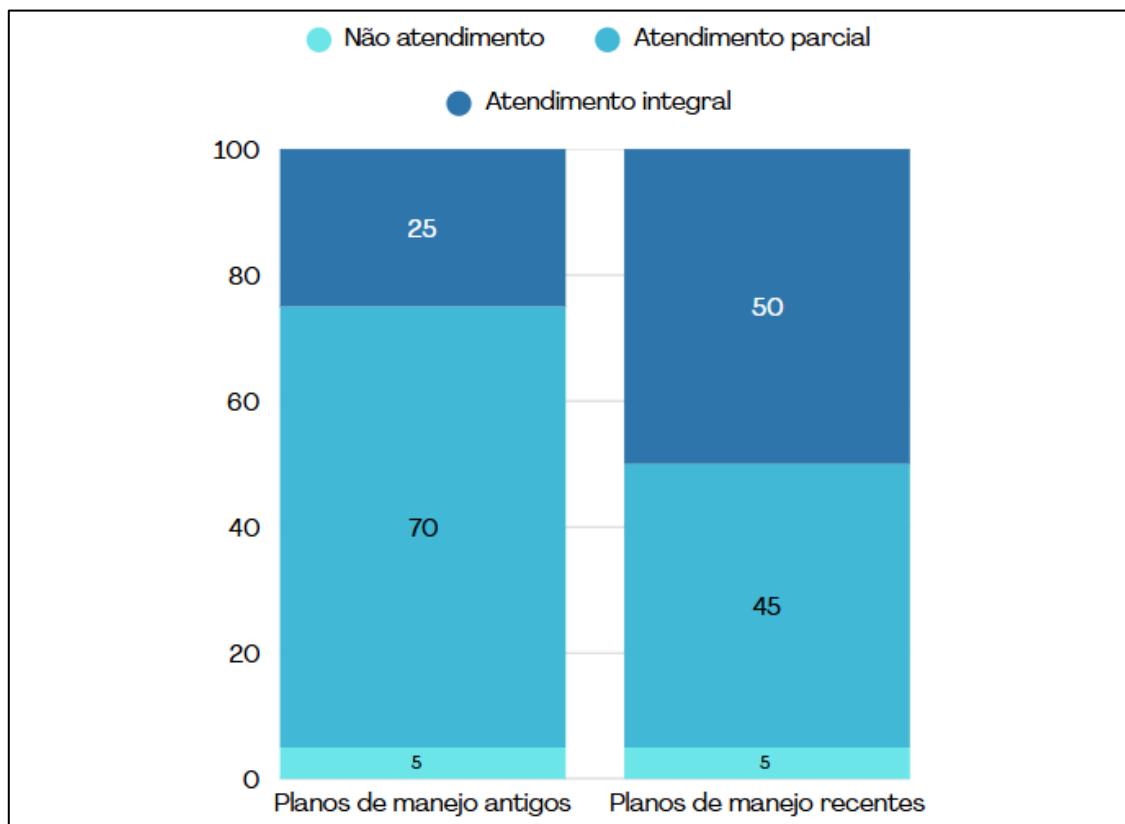


Gráfico 14 - Evolução do atendimento ao critério de representatividade nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A análise a seguir examina o critério da independência, essencial para compreender em que medida os povos tradicionais puderam atuar de forma autônoma na formulação dos planos de manejo.

#### 4.2.2 Independência

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais possuíam independência para participar em relação ao ICMbio?*

A independência é um critério essencial para a avaliação da participação social nos processos de elaboração de planos de manejo. A autonomia dos povos tradicionais nesse contexto garante que as suas contribuições sejam genuínas e não resultem de uma

relação de dependência com o órgão gestor. Esse critério é especialmente relevante porque assegura que as decisões e reivindicações das comunidades sejam formuladas com liberdade, sem imposições externas que possam comprometer a sua autodeterminação.

Nos processos analisados, a independência foi avaliada com base em evidências documentais que indicassem a atuação autônoma dos povos tradicionais ao longo da elaboração dos planos de manejo. Foram considerados registros que indicassem a realização de discussões internas nas comunidades sem a mediação do ICMBio, a formulação prévia de demandas ou contribuições a serem apresentadas durante as oficinas, a iniciativa dos povos tradicionais na definição de prioridades para o plano de manejo e a existência de manifestações diretas ao ICMBio, tais como questionamentos, contrapropostas ou reivindicações formalizadas sem indução externa. Além disso, analisou-se principalmente se os relatórios das oficinas continham descrições detalhadas sobre a forma como os representantes dos povos tradicionais se posicionaram, a fim de identificar se as suas contribuições e opiniões foram espontâneas e independentes.

#### 4.2.2.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e forte dependência do ICMBio

A análise dos *planos de manejo mais antigos* revelou desafios significativos para a avaliação da independência dos povos tradicionais, principalmente devido à *falta de detalhamento nos registros disponíveis*. Embora os relatórios das oficinas estivessem presentes nos processos analisados, suas descrições eram frequentemente genéricas, limitando-se a relatar os temas discutidos e as deliberações finais, sem detalhar o posicionamento individual ou coletivo dos participantes. Dessa forma, em muitos casos, a pontuação atribuída ao critério da independência foi baixa não necessariamente porque os povos tradicionais não exerceram autonomia no processo, mas porque a ausência de descrições mais específicas sobre a forma como se manifestaram e apresentaram as suas contribuições em determinadas etapas dificultou uma avaliação mais aprofundada da sua autonomia<sup>256</sup>. Esse contraste se torna evidente ao comparar com os planos de manejo mais

---

<sup>256</sup> Foi o que se verificou, por exemplo, nos processos das RESEX Rio Xingu, Auati-Paraná e Caeté-Taperaçu. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000046/2009-77*. Documento 0746533 (pp. 214-216); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.000036/2009-31*. Documento n. 3404358 (p.17); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio n. 02070.001369/2008-05*. Documento n. 2333761.

recentes, cujos registros apresentam um nível de detalhamento maior sobre as interações dos participantes, permitindo uma análise mais precisa do protagonismo e da autonomia dos povos tradicionais no processo decisório.

Além da falta de detalhamento nos registros, outras limitações identificadas nos planos de manejo mais antigos incluem:

- *Dependência da estrutura do ICMBio para articulação da participação*: em muitos casos, não foram observados registros de reuniões internas, assembleias autônomas ou outras iniciativas organizadas pelas comunidades sem a mediação do ICMBio. Isso sugere que, na ausência da convocação institucional, as discussões internas eram limitadas<sup>257</sup>;
- *Falta de evidências de formulação independente de propostas*: em muitos casos, as sugestões e demandas apresentadas durante os processos participativos foram construídas no contexto das oficinas promovidas pelo órgão ambiental. Não há registros que indiquem que essas propostas tenham sido previamente debatidas ou elaboradas pelas comunidades de forma independente<sup>258</sup>;
- *Dificuldades na organização comunitária*: em diversas áreas, observou-se a ausência de estruturas formais de representação comunitária, como associações organizadas ou conselhos internos. Essa limitação comprometeu a capacidade dos povos tradicionais de estruturar suas demandas de maneira independente e de se posicionar de forma autônoma ao longo do processo participativo<sup>259</sup>; e
- *Baixa iniciativa para contestação de propostas do ICMBio*: a maioria dos registros analisados indica uma participação mais reativa do que propositiva por parte dos povos tradicionais. São raros os casos em que houve contrapropostas

---

<sup>257</sup> Na FLONA Jacundá, por exemplo, os registros indicam que os povos tradicionais puderam se manifestar livremente durante as oficinas conduzidas pelo ICMBio, mas não há evidências de que tenham realizado reuniões internas ou assembleias autônomas antes ou depois dessas oficinas. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.002554/2010-23*.

<sup>258</sup> Na RESEX Riozinho do Anfrísio, por exemplo, as normas de uso dos recursos da área protegida foram construídas a partir de reuniões conduzidas pelo ICMBio, onde os participantes escreviam suas propostas em tarjetas, mas sem registros claros de que essas propostas tivessem sido discutidas autonomamente antes dos encontros organizados pelo órgão. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001379/2008-32*. Documento n. 0332236 (pp. 16-17 e 40).

<sup>259</sup> Na RESEX Rio Iriri, por exemplo, o próprio gestor do ICMBio destacou a dificuldade de promover a participação devido à falta de organização adequada das comunidades, que não possuíam estrutura para atuar por meio do associativismo ou cooperativismo. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001378/2008-98*. Documento n. 1941645 (p. 149).

formais ou questionamentos diretos às diretrizes apresentadas pelo ICMBio, o que pode sugerir um menor grau de independência na formulação de reivindicações<sup>260</sup>.

Essas limitações comprometeram significativamente o atendimento ao critério da independência nos *planos de manejo mais antigos*. Apenas um décimo dos processos (10%) atendeu integralmente ao critério, apresentando evidências robustas de independência plena dos povos tradicionais na participação. A maior parte dos casos (65%) revelou limitações que dificultaram a comprovação de autonomia na participação, seja pela falta de registros detalhados ou pela dependência da estrutura do ICMBio. Além disso, uma fração relevante (25%) não apresentou qualquer evidência documental que permitisse avaliar se houve independência na participação dos povos tradicionais. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

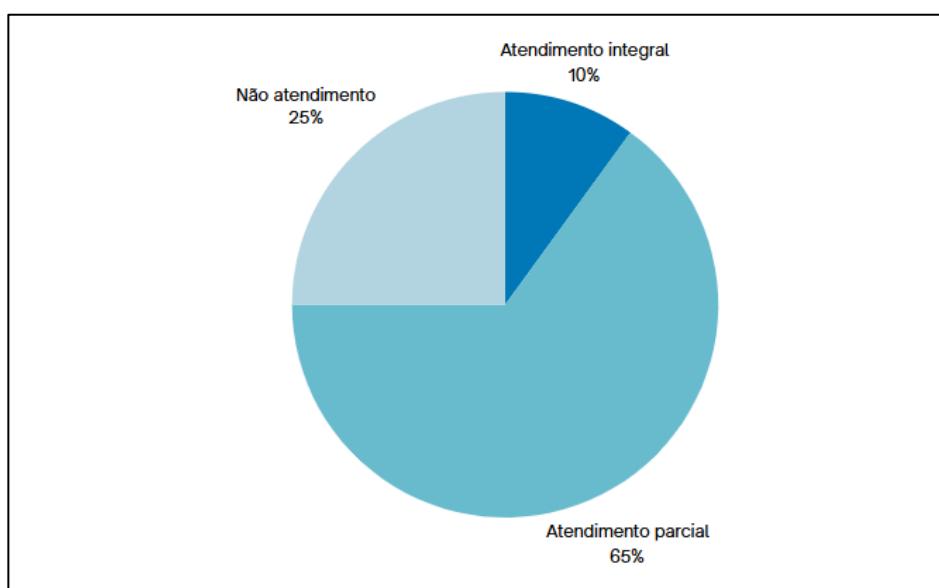


Gráfico 15 - Níveis de atendimento ao critério de independência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

O caso da Reserva Extrativista Rio Iriri ilustra bem os desafios para garantir a independência na participação. Segundo o gestor da área protegida à época, “o grande desafio deste plano foi o ‘fazer participativo’ sem indução ou condução em caminhos que não refletiriam a realidade local e o modo de ver e pensar desta gente”<sup>261</sup>. Esse relato

<sup>260</sup> Na RESEX Mandira, por exemplo, há registros de que os povos tradicionais participaram da priorização de temas e apresentaram questionamentos ao ICMBio, demonstrando alguma iniciativa própria. No entanto, não há evidências de que tenham realizado discussões internas para estruturar contrapropostas antes das oficinas conduzidas pelo órgão ou que tenham organizado mobilizações autônomas para contestar aspectos do plano de manejo, indicando uma participação mais reativa. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001381/2008-10*.

<sup>261</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001378/2008-98*. Documento n. 1941645 (p. 149).

evidencia as dificuldades em assegurar que os povos tradicionais participem de forma independente, especialmente em contextos nos quais há limitações estruturais e culturais que impactam a sua autonomia.

Por outro lado, alguns processos se destacam positivamente quanto à verificação de independência dos povos tradicionais. Na Reserva Extrativista Arapixi, por exemplo, as comunidades de povos tradicionais *organizaram, por conta própria, diversos encontros para discutir as normas de utilização dos recursos* que seriam incorporadas ao plano de manejo<sup>262</sup>. As propostas resultantes dessas reuniões comunitárias foram sistematizadas e formalmente encaminhadas pelas lideranças, acompanhadas de atas e listas de presença, e serviram de base para um segundo momento de discussão, apenas então com a participação de técnicos do ICMBio e parceiros. Esse caso evidencia uma prática que assegurou que os povos tradicionais pudessem exercer controle total sobre a formulação inicial das normas, garantindo a sua autonomia no processo.

Outro exemplo de participação independente foi observado na Reserva Extrativista Médio Juruá, onde os membros de povos tradicionais foram divididos em grupos e tiveram *total liberdade para discutir e propor alterações para as regras de uso dos recursos* da área<sup>263</sup>. Esse processo se caracterizou pela autonomia no diálogo interno das comunidades, fortalecendo a sua autodeterminação na formulação das normas que seriam posteriormente consolidadas. É o que ilustra o trecho a seguir:

Regra 36: as três penalidades.  
 A armadilha será apreendida e encaminhada às autoridades. Destruída, arma de fogo, será entregue na delegacia.  
 Caça de subsistência: três penalidades.  
 Baladeira, Rosi: os penalizados serão os pais.  
 Paula sugestão: reunir a comunidade e pegar as baladeiras de casa em casa e destruir as baladeiras.  
 Proposta Cabico: ficar a critério dos pais.  
 Bastos: se não houver penalidades não funciona, permanecem as três.  
 Tota: permanece as três penalidades para os pais.  
 Rosi: os pais serão responsáveis pelos atos dos filhos de menor.  
 Paula: ter baladeira = pena leve, balar passarinho = as três penas.  
 Proposta ter baladeira = três penalidades e balar passarinho = 3 penalidades.  
 Aprovado.

Figura 15 - Registro das discussões e definições sobre as regras de uso dos recursos: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Médio Juruá.

<sup>262</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001500/2008-26*. Documento n. 1902184 (p. 297).

<sup>263</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001584/2008-06*. Documento n. 0357940 (p. 67).

Ainda, na Reserva Extrativista Rio Jutaí, os povos tradicionais formularam *proposições escritas para serem incorporadas ao plano de manejo*, após análise e discussão interna do texto inicial<sup>264</sup>, iniciativa que representa um exercício concreto de independência na participação, reforçando a capacidade das comunidades de estruturar as suas próprias demandas e contribuições. A figura a seguir ilustra a situação.

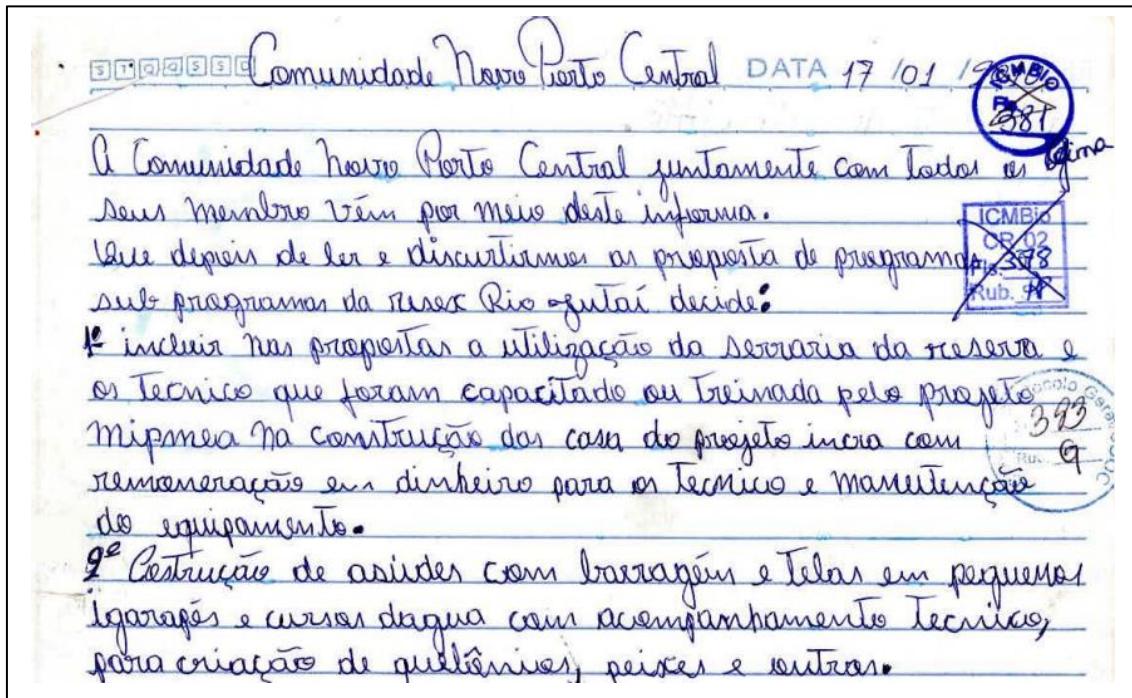


Figura 16 - Proposições ao plano de manejo formuladas por comunidade de povos tradicionais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Jutaí.

#### 4.2.2.2 Nos planos recentes: avanços significativos na independência, com limitações persistentes

Nos *planos de manejo mais recentes*, a independência dos povos tradicionais apresentou avanços significativos em relação aos processos mais antigos. Mais da metade dos casos (55%) atendeu integralmente ao critério, evidenciando que os participantes puderam atuar de forma autônoma ao longo do processo decisório. Outros 35% dos processos apresentaram atendimento parcial, demonstrando que, apesar de avanços, ainda persistem desafios para garantir uma independência plena. Apenas dois casos (10%) não apresentaram registros que permitissem atestar a autonomia dos povos tradicionais na participação. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

<sup>264</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685365 (p. 49).

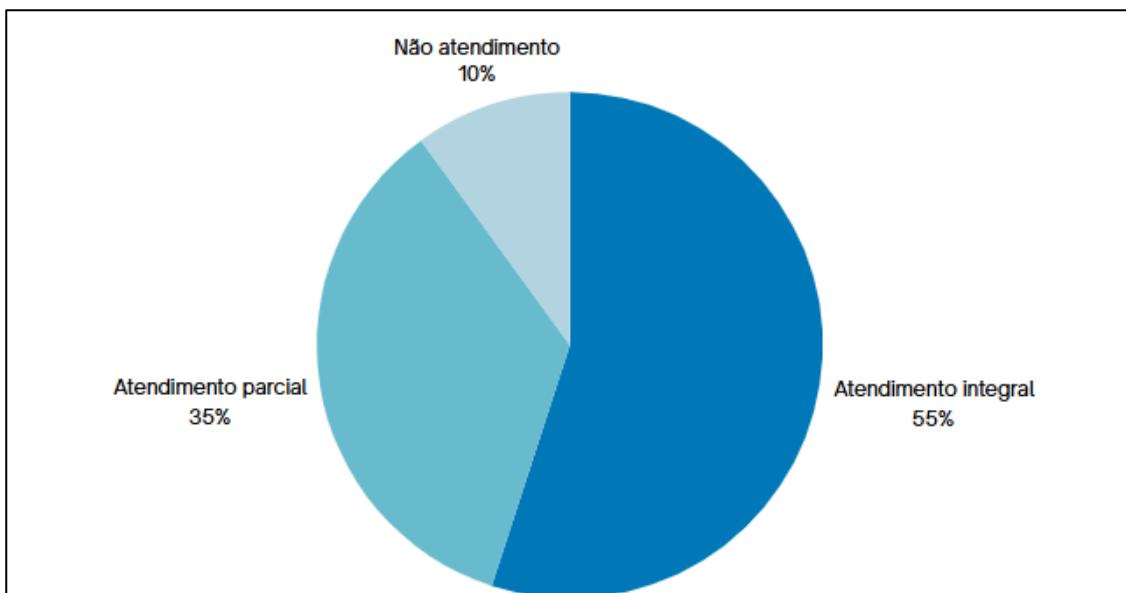


Gráfico 16 - Níveis de atendimento ao critério de independência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Dentre os processos analisados, a Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais destacou-se pelo protagonismo e pela autonomia dos pescadores tradicionais na defesa de seus interesses. A independência dos representantes comunitários foi evidenciada em diferentes momentos, especialmente na *mobilização para a elaboração de abaixo-assinados* reivindicando modificações na proposta de zoneamento formulada pelo ICMBio. Em um desses documentos, os signatários manifestaram discordância quanto à definição da Zona de Preservação da Vida Marinha, apresentando justificativas embasadas em sua vivência e conhecimento do território. Em outro abaixo-assinado, mais de 100 pescadores declararam *oposição ao fechamento de áreas de pesca específicas*, indicando os impactos que tal medida traria para as suas atividades tradicionais. Além disso, os pescadores organizaram *reuniões autônomas* para analisar a proposta oficial de zoneamento e formular uma contraproposta, demonstrando um alto grau de independência ao longo do processo<sup>265</sup>.

Ainda no contexto da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, um ofício enviado por uma colônia de pescadores artesanais reforçou a autonomia dos participantes ao *solicitar esclarecimentos ao ICMBio* sobre alterações supostamente realizadas na proposta de zoneamento sem consulta à comunidade local. No documento, os pescadores enfatizaram a importância de garantir que as decisões respeitassem os debates realizados

<sup>265</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.012883/2017-59*. Documentos n. 3790869, 3791127, 3866181 e 3866183.

com a comunidade, evidenciando uma postura ativa na fiscalização e defesa de seus interesses<sup>266</sup>, conforme ilustra a imagem adiante.

A Colônia de Pescadores Santo Amaro Z-21, vem respeitosamente solicitar do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade da Apa Costa dos Corais, um esclarecimento sobre a possível alteração de tamanho feita na área escolhida pelos pescadores do Município de Paripueira em parceira com este Instituto na revisão do plano de manejo desta unidade de conservação com a finalidade da conservação da Biodiversidade Marinha local. O motivo que nos leva a esse pedido é o fato de que, na oficina feita nos dias 7 e 8 deste mês, na Colônia de Pescadores Santo Amaro Z-21, para tratar da Importância da Conservação dos Recifes Profundos como Ferramenta de Gestão Pesqueira na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais – APACC nos foi apresentado uma área para zoneamento com alterações visíveis e bem diferente da qual havia sido escolhida antes. Assim sendo, solicitamos em caráter de urgência um esclarecimento do por que houve esta alteração. Deixamos claro que esta entidade se comprometeu em ajudar a na preservação de uma área que foi discutida na comunidade e devidamente aprovada pelo Conselho da Apa Costa dos Corais. Não sendo de nossa responsabilidade qualquer possível alteração nesta área sem a devida consulta e apreciação pela comunidade local. Desde já agradecemos sua atenção.

Figura 17 - Ofício ao ICMBio solicitando esclarecimentos sobre alteração do zoneamento: processo de revisão do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais.

Outro exemplo relevante de independência foi observado na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, onde os representantes dos povos tradicionais expressaram as suas *opiniões e posicionamentos de maneira espontânea e direta durante as oficinas*, abordando questões relevantes e apresentando as suas perspectivas sobre práticas locais e regulamentações. O alto nível de liberdade nas discussões permitiu que os participantes contribuíssem sem constrangimentos ou pressões externas, conforme ilustra o trecho dos debates a seguir<sup>267</sup>.

<sup>266</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.012883/2017-59*. Documento n. 7962558.

<sup>267</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.007458/2019-18*. Documento n. 10765327 (p. 38).

**Antonio Manoel/ASBARQUE** falou que a espia foi eliminada em 2006 quando o IBAMA tirou a rede de contenção que tinha na barra e de lá pra cá, não se coloca mais lá. **Edinedja Vasconcelos/Comunidade do Roçadinho** falou que discorda da informação passada por Antônio e disse que a espia ainda é realizada de forma irregular. **Cynira/IBAMA Alagoas** falou que a prática existia, é tradicional e remete à população, houve a retirada da rede em ação do IBAMA na época. Mas a servidora tem ciência que a técnica ainda é desenvolvida e se faz necessário discussões nas comunidades sobre a pesca irregular, mas com a ideia de que seja mantida a prática, porém, com adequações. **Nilton Zacarias/Comunidade do Centro** concorda em parte com Edinedja, pois pode se remeter a uma pesca predatória ilegal, porém, se for realizado com a malha autorizada e em trechos certos do rio, a pesca se torna legal. Essa mesma discussão poderá ser trazida para a pesca com o uso de redes, podem ser legais, mas se utilizada a malha errada a pesca se torna ilegal. Citou o exemplo da pesca de arrasto que é ilegal e hoje boa parte da população sabe que é errado, mas outros continuam realizando. Em outras comunidades é visto que existe uma fiscalização da própria comunidade, mas hoje isso não é a realidade de Jequiá da praia. **Antonio Manoel/ASBARQUE** falou que a pesca da espia é visual e identifica o cardume e o seu tamanho, tornando a pesca mais seletiva.

Figura 18 - Debates durante a oficina de elaboração do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá.

Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, uma metodologia inovadora foi adotada para garantir a liberdade de expressão dos participantes. Ao final da oficina, os presentes foram convidados a *registrar as suas percepções por meio de tarjetas*, em que poderiam expressar elogios ("Que bom!") ou sugestões de melhorias e críticas construtivas ("Que tal?"). As respostas eram depositadas anonimamente em envelopes específicos, assegurando que os participantes pudessem contribuir de forma sincera, livres de pressões externas<sup>268</sup>. Essa prática – também adotada em outros processos analisados e ilustrada na figura a seguir – reforçou a independência dos participantes e permitiu a coleta de feedbacks genuínos para aprimorar as oficinas<sup>269</sup>.

<sup>268</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.004675/2021-62*. Documento n. 15353261 (p. 27).

<sup>269</sup> Também se identificou o uso dessa dinâmica, por exemplo, nos processos de elaboração dos planos de manejo da RESEX do Corumbau e da APA Costa das Algas. Conferir, respectivamente: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001385/2008-90*. Documento n. 5349650; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ ICMBio 02070.001665/2021-75*. Documento n. 14623682 (p. 31).



Figura 19 - Dinâmica de elogios e sugestões de melhoria: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Outro caso de autonomia na participação foi identificado na Reserva Extrativista do Batoque, onde os participantes da oficina realizaram uma *avaliação final utilizando imagens simbólicas*. Cada pessoa escolhia uma imagem que representasse a sua percepção sobre o processo e, ao justificar sua escolha, compartilhava suas impressões sobre o trabalho realizado. Essa dinâmica permitiu que as avaliações fossem feitas de maneira espontânea e sem constrangimentos, promovendo um espaço de expressão livre e autônoma, conforme ilustra a imagem a seguir<sup>270</sup>.

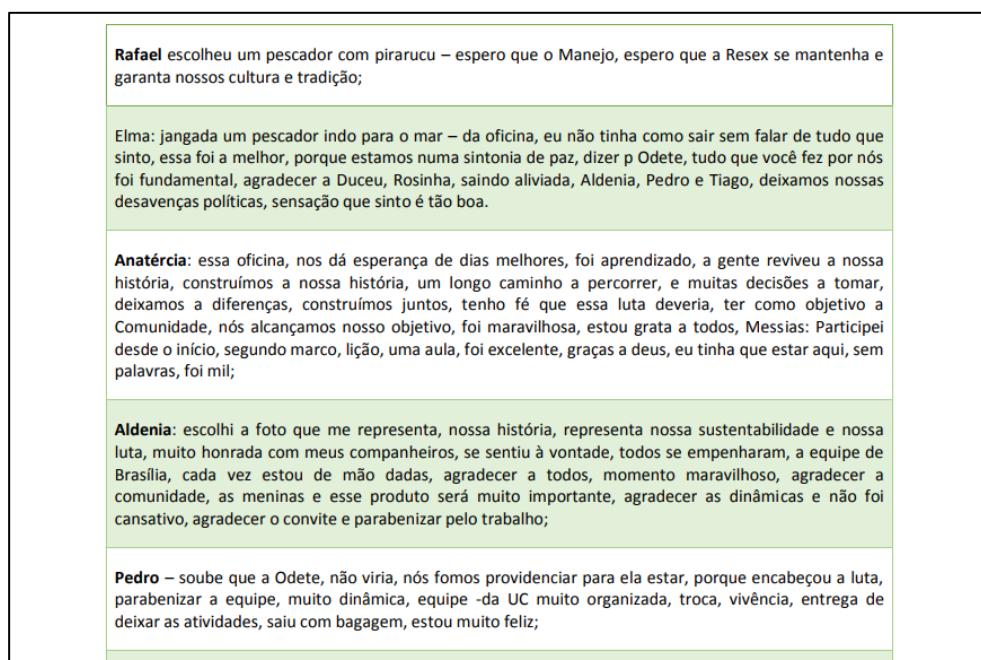


Figura 20 - Avaliação da oficina pelos participantes: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Batoque.

<sup>270</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02124.000311/2019-16*. Documento n. 11394478 (pp. 77-79).

Embora a independência tenha sido amplamente fortalecida nos processos mais recentes, algumas dificuldades ainda foram observadas. No caso da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo, algumas avaliações feitas durante a oficina apontaram *percepções de tendenciosismo* na condução do processo, com críticas à dificuldade dos mediadores em equilibrar as discussões. Representantes dos pescadores tradicionais relataram que determinados participantes monopolizavam as falas durante as atividades, dificultando a manifestação livre dos pescadores. A influência de outros segmentos, especialmente do setor turístico, pareceu comprometer o equilíbrio das discussões. Essas preocupações foram levadas à equipe organizadora, que ajustou a mediação para garantir maior equidade no processo. No último dia da oficina, as avaliações indicaram que essas questões haviam sido solucionadas, resultando em um ambiente mais equilibrado<sup>271</sup>. O episódio reforça a importância de adotar estratégias que assegurem a independência da participação, garantindo que os povos tradicionais possam expressar as suas contribuições sem que as suas falas sejam ofuscadas ou subordinadas a outros interesses. O trecho a seguir retrata o que foi aqui mencionado.

Também apontou que havia um grupo dominando as falas no grupo e que os mediadores não estavam conseguindo ouvir a voz de todos os participantes, sendo isso fundamental para um bom resultado. O senhor Bitico (Canoa Pontal) pediu a palavra e colocou que a reserva foi criada tendo como objetivo o pescador, e o pescador esperava uma melhoria e que nesse sentido acredita que a oficina é um espaço para se falar o que o pescador precisa e da dificuldade do pescador mas pelo que ele vem observando, na oficina é que o pescador vem sendo abafado e engolido, só quem fala são poucos.

Figura 21 - Trecho do relatório da oficina de planejamento participativo: processo de revisão do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Arraial do Cabo.

#### 4.2.2.3 Comparação: evolução expressiva no fortalecimento da independência

A comparação entre os planos de manejo mais antigos e mais recentes revela uma evolução significativa no atendimento ao critério da independência. Enquanto os processos mais antigos apresentaram dificuldades para documentar a autonomia dos povos tradicionais ou garantir a sua participação sem a mediação do ICMBio, os planos

<sup>271</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02126.000790/2018-70*.

mais recentes adotaram abordagens metodológicas mais estruturadas, permitindo uma atuação mais autônoma.

Esse avanço reflete-se diretamente nos percentuais observados: *o percentual de planos de manejo que atenderam integralmente ao critério da independência passou de 10% para 55%*. Isso significa que a proporção de processos que garantiram plena autonomia aos povos tradicionais na participação aumentou cinco vezes ao longo do tempo. Esse crescimento expressivo evidencia um esforço para fortalecer a capacidade dos povos tradicionais de se posicionarem de forma independente na formulação dos planos de manejo, reduzindo a dependência da estrutura institucional. O gráfico a seguir ilustra essa evolução no atendimento ao critério de independência nos planos de manejo analisados.

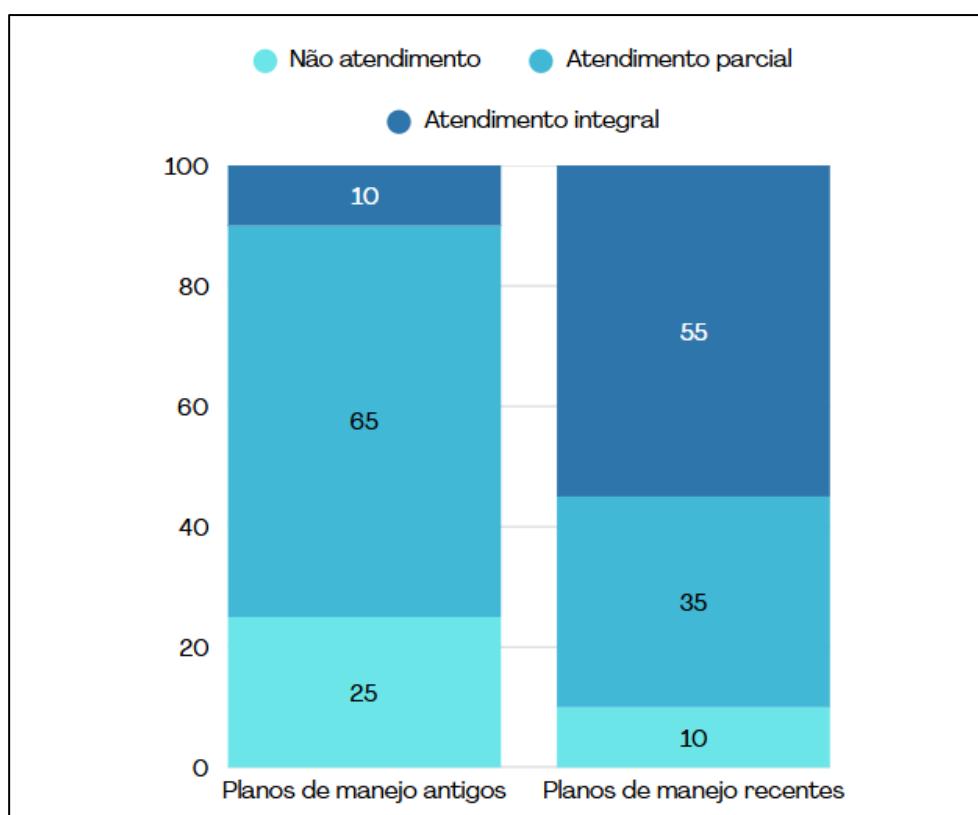


Gráfico 17 - Evolução do atendimento ao critério de independência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A seguir, a análise do critério de envolvimento prévio investiga em que medida os povos tradicionais participaram desde as etapas iniciais da construção dos planos de manejo, tendo oportunidade de contribuir antes mesmo da realização das oficinas.

### 4.2.3 Envolvimento prévio

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais foram envolvidos no processo de elaboração do instrumento desde o início?*

O critério de envolvimento prévio é fundamental para garantir que os povos tradicionais participem desde as etapas iniciais da elaboração dos planos de manejo. Esse engajamento precoce possibilita que as suas demandas e perspectivas sejam incorporadas ao longo de todo o processo, promovendo decisões mais inclusivas e socialmente legitimadas, além de fortalecer o vínculo entre as comunidades e o órgão gestor das áreas protegidas. A participação desde as primeiras fases do processo também contribui para que os povos tradicionais compreendam melhor as diretrizes do plano de manejo e possam se apropriar do seu conteúdo, reduzindo conflitos e ampliando a efetividade da gestão.

Nos processos analisados, o envolvimento prévio foi avaliado com base na identificação de elementos que indicam a inclusão dos povos tradicionais desde o início das atividades. Foram considerados registros de convocação de representantes tradicionais para discussões preliminares, a realização de reuniões de planejamento para alinhar estratégias e agendas conjuntas e a criação de Grupos de Trabalho (GT) com a participação de representantes tradicionais para coordenar etapas do processo. Além disso, analisou-se se as comunidades tiveram a oportunidade de participar do delineamento dos primeiros componentes do plano de manejo.

#### 4.2.3.1 Nos planos antigos: envolvimento prévio limitado e pouco estruturado

A análise dos *planos de manejo mais antigos* revelou que a maior parte dos processos não garantiu um envolvimento estruturado dos povos tradicionais desde o início. Apenas 40% dos planos analisados atenderam integralmente ao critério de envolvimento prévio, ou seja, contaram com mecanismos suficientes para permitir a participação das comunidades já nas fases iniciais do processo. Outros 50% apresentaram um atendimento parcial, indicando que os povos tradicionais foram envolvidos em algumas etapas preliminares, mas sem participação estruturada em momentos-chave, como na definição do planejamento do processo. Já 10% dos planos de manejo mais antigos não registraram qualquer envolvimento prévio dos povos tradicionais, evidenciando que a sua participação só ocorreu em estágios mais avançados da elaboração do instrumento. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

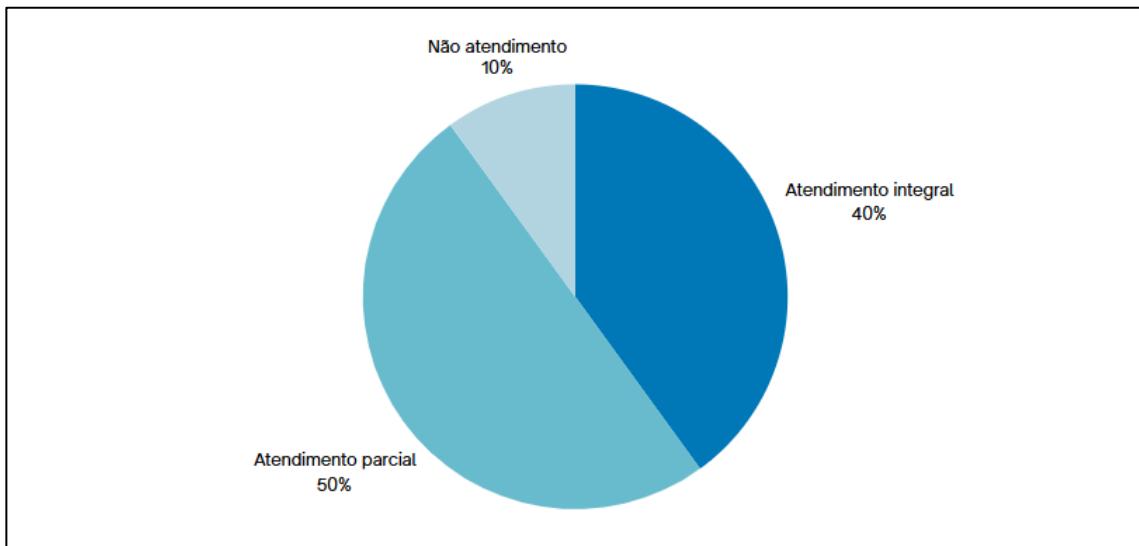


Gráfico 18 - Níveis de atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A análise revelou tanto limitações quanto práticas que favoreceram o envolvimento prévio dos povos tradicionais. Embora alguns processos tenham garantido a participação das comunidades desde o início, em outros casos esse envolvimento ocorreu de forma limitada.

- *Falta de mobilização prévia estruturada:* em muitos casos, a elaboração do plano de manejo foi iniciada sem ações preparatórias organizadas para engajar os povos tradicionais desde as primeiras etapas<sup>272</sup>; e
- *Presença de instâncias formais de participação desde o início:* apesar dos desafios, uma parte significativa dos planos de manejo mais antigos contou com mecanismos institucionais que garantiram o envolvimento prévio dos povos tradicionais. Em diversos casos, houve o envolvimento dos Conselhos Deliberativos e a formação de Grupos de Trabalho (GTs) logo no início do processo, o que permitiu que os representantes tradicionais acompanhassem desde o planejamento e a formulação das diretrizes iniciais da elaboração do plano de manejo<sup>273</sup>.

<sup>272</sup> Na FLONA Caxiuanã, por exemplo, os registros indicam que foram realizadas oficinas participativas apenas quando alguns produtos já estavam prontos, tais como diagnósticos e normas de uso, reduzindo a possibilidade de participação desde o planejamento inicial. Já na APA Anhatomirim, o documento de planejamento de etapas da elaboração do plano de manejo indica que algumas partes do plano de manejo já estavam elaboradas e em revisão pelo ICMBio antes da inserção das comunidades tradicionais no processo. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005374/2010-01*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02001.002104/2005-97*;

<sup>273</sup> Na RESEX Rio Jutaí, por exemplo, o GT debateu e aprovou o plano de trabalho proposto, que descrevia os recursos humanos, financeiros e logísticos, além do cronograma de execução, atividades e parcerias

#### 4.2.3.2 Nos planos recentes: envolvimento prévio amplamente garantido e estruturado

A análise dos *planos de manejo mais recentes* indica que a maioria dos processos garantiu o envolvimento dos povos tradicionais desde as etapas iniciais de elaboração. Em 90% dos casos, foram identificados mecanismos que possibilitaram a participação das comunidades logo no início do processo, seja por meio de reuniões preliminares, consultas diretas ou grupos de trabalho organizados para discutir os primeiros componentes do plano de manejo. Apenas 5% dos processos tiveram um atendimento parcial ao critério, sugerindo que, embora os povos tradicionais tenham sido envolvidos nas etapas iniciais, essa participação não ocorreu de maneira sistemática ou abrangente. Outros 5% dos planos analisados não apresentaram qualquer evidência de envolvimento prévio das comunidades. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

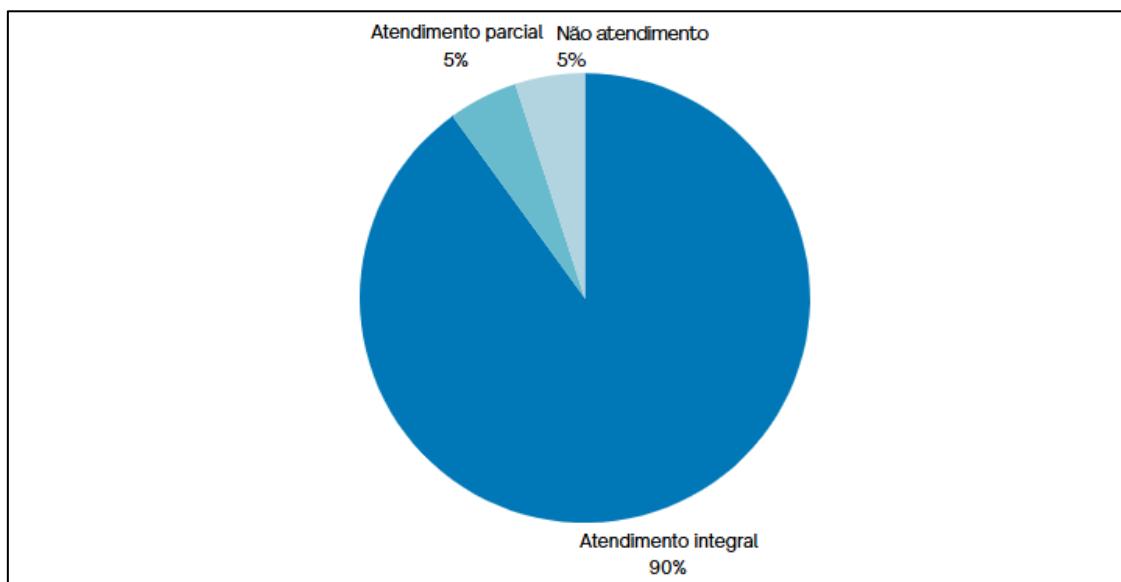


Gráfico 19 - Níveis de atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

necessárias para a elaboração do plano de manejo. Esse GT também fez alterações ao calendário e estabeleceu premissas para o processo. Além disso, há evidências de que as comunidades foram envolvidas desde o princípio, contribuindo para o mapeamento participativo, a construção do plano de uso dos recursos e o desenvolvimento de projetos de sustentabilidade. Já na RESEX Rio Ouro Preto, logo no início do processo, foi igualmente formado um GT com representantes dos povos tradicionais, após debates e aprovação pelo Conselho Deliberativo. Além disso, houve uma reunião do Conselho com explanação sobre “os novos rumos do plano de manejo”, incluindo as características da unidade, os procedimentos para a elaboração do documento, a apresentação da instrução normativa aplicável e o papel do GT no acompanhamento do processo. O plano de trabalho foi construído com base nas discussões do GT e de algumas lideranças comunitárias, garantindo participação desde a fase inicial. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685333 (pp. 101 e 111-112); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000655/2008-45*. Documento n. 2334317 (pp.13-19 e 68-70).

A Reserva Extrativista Renascer evidencia um atendimento estruturado ao critério de envolvimento prévio. Logo no início do processo de elaboração do plano de manejo, o ICMBio oficiou os diretores da associação representativa dos povos tradicionais da área protegida para que *indicassem o local mais adequado* para a realização da primeira reunião e os representantes comunitários que participariam das discussões. Em seguida, foram realizadas oficinas prévias para apresentar e debater o diagnóstico socioambiental preliminar, com foco na identificação de lacunas e na coleta de dados complementares para a versão final do diagnóstico. Essas oficinas também tiveram como objetivo levantar elementos para a formulação da proposta de zoneamento e normas de uso da área protegida, garantindo que as comunidades estivessem envolvidas na construção do conteúdo do plano de manejo desde as fases iniciais do processo. A imagem a seguir ilustra as discussões de um grupo de tradicionais durante a mencionada oficina<sup>274</sup>.



Figura 22 - Discussões durante a oficina preliminar para discussão do diagnóstico socioambiental: processo de revisão do plano de manejo da Reserva Extrativista Renascer.

Outro exemplo relevante é o da Área de Proteção Ambiental (APA) Costa dos Corais, onde os pescadores artesanais foram envolvidos desde as primeiras etapas do processo de revisão do plano de manejo. Inicialmente, foi realizada uma *rodada de reuniões prévias com as comunidades pesqueiras* de cada município abrangido pela APA, a fim de identificar suas práticas, necessidades e expectativas. Essas reuniões forneceram

<sup>274</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02264.000002/2014-37*. Documentos n. 2027419, 2028273, 3833091, 3833161 e 3833229.

subsídios para a reavaliação do zoneamento e a construção das normas da área protegida. Em seguida, foram conduzidas *expedições de campo com a participação de representantes tradicionais* para validar o uso do território *in loco*, revisar os limites de algumas zonas conforme as demandas comunitárias e levantar dados sobre impactos da visitação e a efetividade do zoneamento vigente. Ao todo, foram realizadas 40 atividades em 13 municípios antes da oficina de elaboração do plano de manejo, o que demonstra um esforço sistemático para garantir que as diversas comunidades tradicionais da APA Costa dos Corais fossem envolvidas desde as primeiras etapas da revisão do documento<sup>275</sup>.

Além disso, merece destaque o caso da Reserva Extrativista Maracanã, onde foi implementada uma abordagem inovadora para garantir o envolvimento prévio dos povos tradicionais, considerando os desafios impostos pela pandemia de COVID-19. Diante da impossibilidade de realizar encontros presenciais no início do processo, foi criado um *Grupo de Acompanhamento Remoto (GAR)* para possibilitar a participação das associações representativas das comunidades por meio de reuniões virtuais e consultas via e-mail. Esse grupo acompanhou etapas como a construção do planejamento, o levantamento de informações e a elaboração do Guia do Participante, assegurando a interlocução entre as comunidades e o ICMBio até que fosse possível realizar a primeira reunião do Conselho para deliberar sobre a constituição do Grupo de Governança<sup>276</sup>.

#### 4.2.3.3 Comparação: evolução significativa no envolvimento prévio, de limitado a amplamente estruturado

Esse avanço reflete-se diretamente nos percentuais observados: *o percentual de planos de manejo que atenderam integralmente ao critério de envolvimento prévio passou de 40% para 85%*. Isso significa que a proporção de processos que garantiram a participação dos povos tradicionais desde as fases iniciais mais que dobrou ao longo do tempo. Esse crescimento expressivo evidencia um esforço para estruturar mecanismos institucionais que assegurem o engajamento das comunidades desde o planejamento do plano de manejo, ampliando a sua capacidade de contribuir para a definição das diretrizes

---

<sup>275</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.012883/2017-59*. Documentos n. 3058461, 3079091, 3079625, 3079723, 3079877, 3079923, 3079983, 3080171, 3081275, 3081361, 3081525, 3106306, 3106542, 3106590, 3106674, 3079535, 3079827, 3080123, 3081235, 3081465, 3106418, 3106766, 3109902 e 3110332.

<sup>276</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.005275/2022-55*. Documento n. 11172498.

que orientam a gestão das áreas protegidas. O gráfico a seguir ilustra essa evolução no atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo analisados.

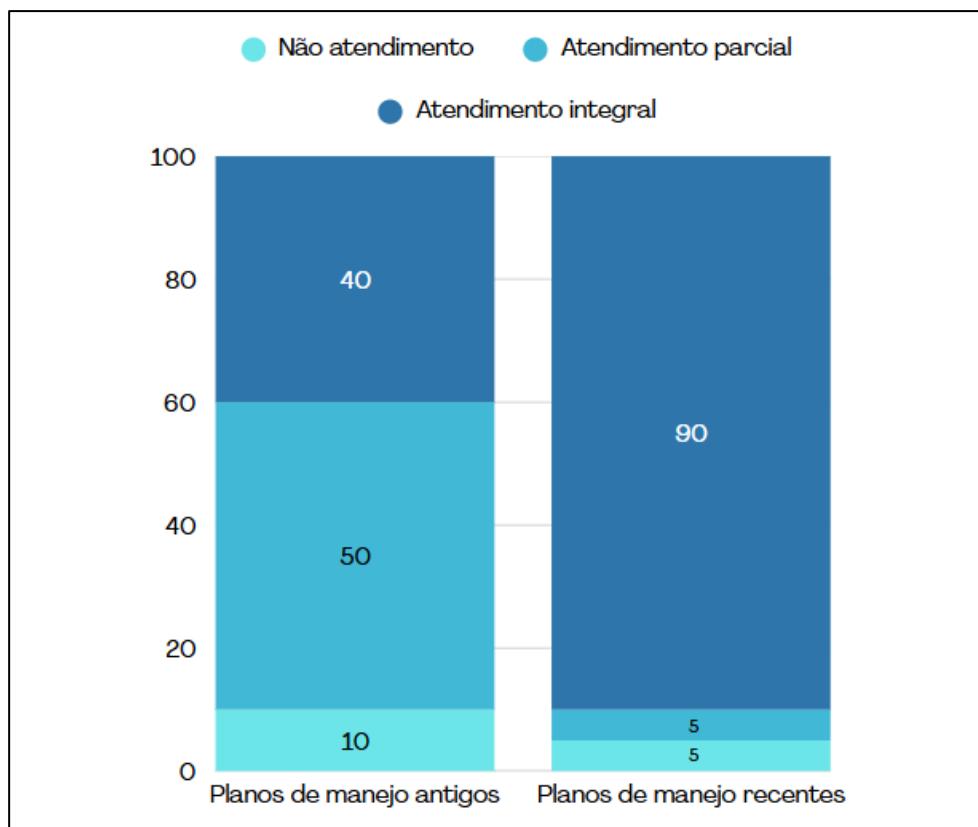


Gráfico 20 - Evolução do atendimento ao critério de envolvimento prévio nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A análise a seguir examina o critério da influência, que avalia em que medida as contribuições dos povos tradicionais foram incorporadas ao conteúdo do plano de manejo e se impactaram as decisões tomadas ao longo do processo de elaboração.

#### 4.2.4 Influência

Questionamento: *A participação dos representantes dos povos tradicionais teve impacto real nas decisões e no conteúdo final do instrumento?*

O critério de influência avalia se as contribuições dos povos tradicionais nos processos de elaboração dos planos de manejo foram efetivamente consideradas e refletidas no conteúdo final do instrumento. Esse critério é central para garantir que a participação das comunidades não se restrinja a uma consulta simbólica, mas que resulte em mudanças concretas nas diretrizes e normas de gestão das áreas protegidas. O impacto real das contribuições no conteúdo final do plano de manejo é um indicador-chave de que

as demandas, conhecimentos e valores dos povos tradicionais foram incorporados às decisões tomadas ao longo do processo.

Nos processos analisados, a influência foi avaliada por meio da identificação de evidências que demonstrassem a incorporação das contribuições dos povos tradicionais ao conteúdo final dos planos de manejo. Foram considerados especialmente aspectos como a participação direta das comunidades na formulação das normas incorporadas ao plano, a existência de momentos deliberativos nos quais as propostas das comunidades foram debatidas e validadas de forma participativa e a presença de alterações nos planos iniciais em resposta às demandas expressas pelos povos tradicionais. Entre os elementos analisados, destacam-se ajustes no zoneamento, nas regras de uso dos recursos naturais e nos diagnósticos ambientais e socioeconômicos, além da formalização das decisões no âmbito dos Conselhos Deliberativos.

#### 4.2.4.1 Nos planos antigos: influência limitada e pouco documentada

A análise dos *planos de manejo mais antigos* revelou desafios significativos para o atendimento ao critério de influência. A maioria dos processos não assegurou plenamente a consideração das contribuições dos povos tradicionais no conteúdo final dos instrumentos. Apenas 25% dos planos analisados atenderam integralmente ao critério, garantindo que as propostas das comunidades fossem efetivamente debatidas e incorporadas. A maior parte dos processos (60%) apresentou um atendimento parcial, indicando que houve algum nível de influência, mas sem uma sistematização clara ou comprovação de que as contribuições resultaram em modificações substanciais no plano de manejo. Em 15% dos casos, não foram identificadas evidências de que os povos tradicionais tenham exercido qualquer influência sobre o conteúdo do documento final. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

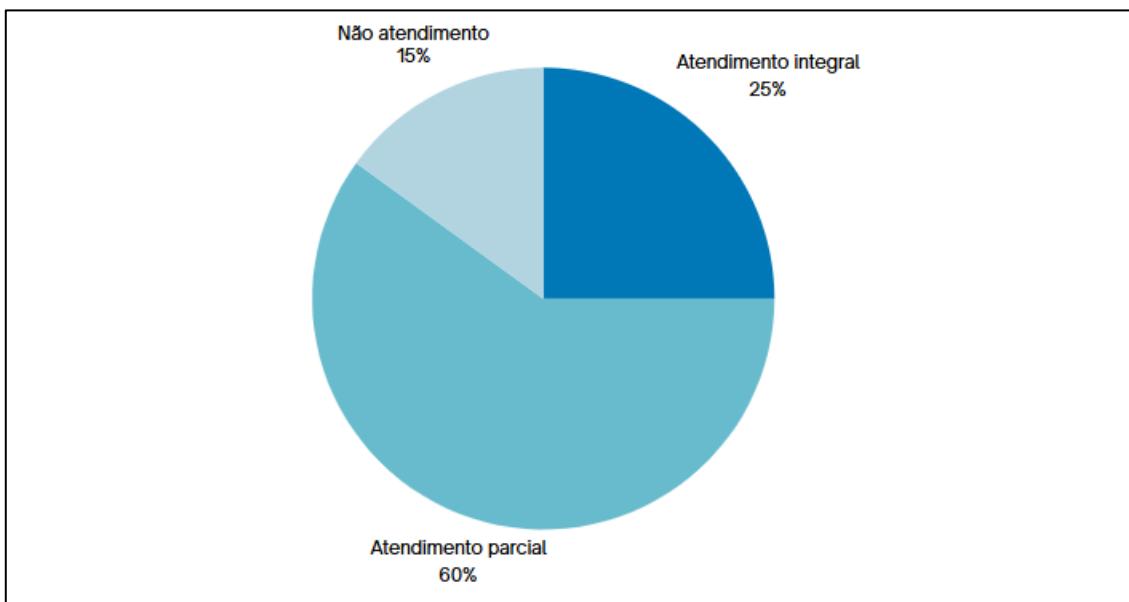


Gráfico 21 - Níveis de atendimento ao critério de influência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A principal limitação identificada nos planos de manejo mais antigos foi a *falta de registros específicos* sobre as contribuições dos povos tradicionais e a sua incorporação ao conteúdo final do documento. Assim como observado no critério de independência, diversos processos documentam a realização de oficinas e reuniões participativas, mas sem detalhar as sugestões apresentadas pelos povos tradicionais ou indicar de que forma foram tratadas. Mesmo em casos em que os documentos mencionam que as contribuições das comunidades foram consideradas, muitas vezes não há informações suficientes para identificar quais propostas foram efetivamente incorporadas ao plano de manejo e quais foram descartadas, nem as justificativas para essas decisões. Além disso, a ausência de registros estruturados impediu a verificação de como essas propostas foram organizadas e validadas ao longo do processo. Em vários casos, não há evidências de que tenha ocorrido uma etapa formal de deliberação, o que dificultou aferir a real influência dos povos tradicionais no conteúdo final do documento<sup>277</sup>.

<sup>277</sup> Na APA Barra do Rio Mamanguape e na ARIE Manguezais da Foz do Rio Mamanguape, os relatórios mencionam a realização de oficinas abertas com as comunidades tradicionais, com relato de que houve discussões em grupos, indicação de problemas e possíveis soluções. No entanto, não há nenhum detalhamento de quais contribuições foram apresentadas pelos povos tradicionais nem se resultaram em alterações no plano de manejo. Na mesma linha, nas RESEX Rio Xingu e Rio Iriri, os documentos indicam que os povos tradicionais participaram da construção das normas de uso da área protegida, mas não há informações sobre quais propostas foram sugeridas, debatidas ou incorporadas ao documento final. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02001.006140/2005-20 Documento em mídia* (p.33-45); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000046/2009-77. Documento 0746533* (pp. 214-216); INSTITUTO CHICO MENDES DE

Apesar desses desafios, alguns processos demonstraram práticas mais estruturadas que garantiram uma influência significativa das comunidades sobre o plano de manejo. Na Reserva Extrativista Mandira, por exemplo, a participação dos povos tradicionais teve impacto real na *definição das normas de utilização dos recursos naturais*<sup>278</sup>. Questões como o manejo de ostras e de caranguejo, proteção ambiental e penalidades para infrações foram amplamente discutidas em diversas oficinas participativas, reuniões do Grupo de Trabalho (GT) e do Conselho Deliberativo. Em situações de dissenso, as decisões foram submetidas à votação e posteriormente encaminhadas ao Conselho para deliberação final. Houve um processo estruturado de debate e ajuste das normas propostas, garantindo que as contribuições das comunidades fossem registradas e incorporadas às discussões subsequentes, resultando em modificações concretas no conteúdo do plano de manejo. A imagem a seguir sintetiza parte das normas discutidas e deliberadas durante essas etapas.

Item 14 – Foi discutido e a comunidade achou melhor deixar claro nesse parágrafo que é proibido desmariscada e em caixa somente para ostras menores que 5 cm, estando a comunidade sujeita a fiscalização sanitária.

Item 16 – O pessoal do caranguejo retira pequenos galhos para armar as redinhas. Foi discutido e as comunidades não vêem isso como problema ambiental. Cinira destacou que isso não pode ser proibido porque seria ainda mais danoso ao ambiente levar outros materiais para o mangue e além disso os galhos verdes servem como marcação para saber onde foram armadas as redinhas.

Item 21 - Os catadores de caranguejo concordaram em proibir a retirada de fêmea. E pediram para colocar mais um item: No período da andada só será permitida a retirada de caranguejo por não associados se estes estiverem acompanhados de membros da REMA.

Figura 23 - Trechos das discussões comunitárias sobre as normas de uso dos recursos naturais da área: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Mandira.

#### 4.2.4.2 Nos planos recentes: influência efetiva e amplamente documentada

Nos *planos de manejo mais recentes*, a maioria dos processos analisados apresentou evidências de que as contribuições dos povos tradicionais foram consideradas na formulação do documento final. Em 85% dos casos, houve registros claros de que as propostas apresentadas durante o processo participativo foram analisadas e refletidas no

CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001378/2008-98*. Documento 1941645 (pp. 81 e 99).

<sup>278</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001381/2008-10*. Documento n. 11408368 (pp. 9-11, 45, 53, 61, 65 e 285).

conteúdo do plano de manejo, ainda que em diferentes graus de alteração. Outros 10% dos processos tiveram um atendimento parcial ao critério, indicando que, embora tenha havido alguma influência, não foi possível verificar em que medida as contribuições das comunidades resultaram em mudanças efetivas. Apenas 5% dos planos analisados não registraram qualquer evidência de que as sugestões dos povos tradicionais tenham sido consideradas na versão final do documento. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

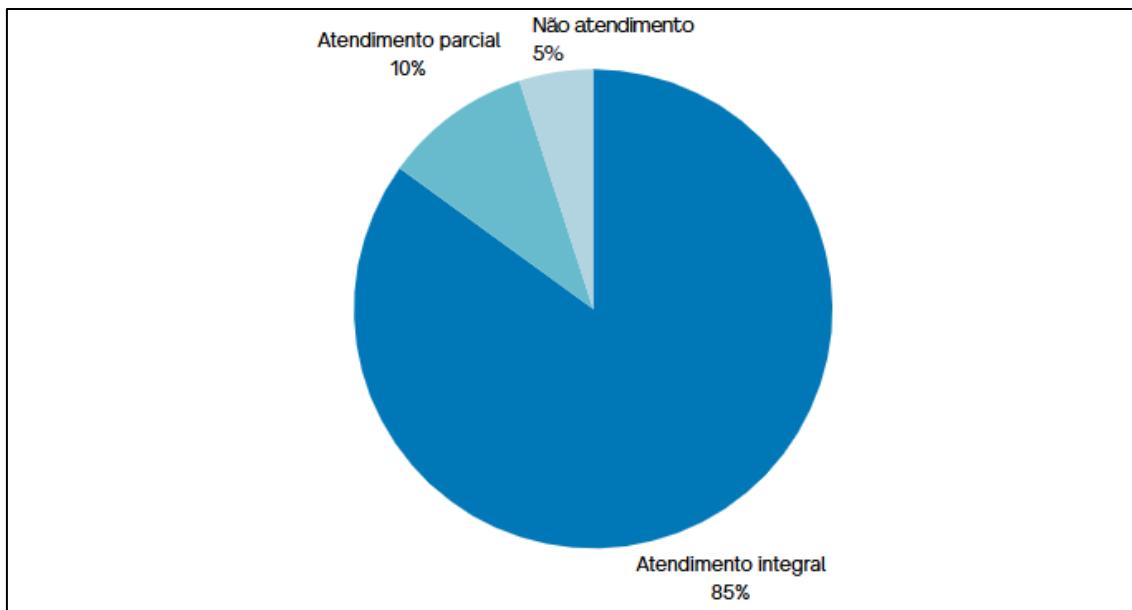


Gráfico 22 - Níveis de atendimento ao critério de influência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

O atendimento ao critério da influência é particularmente evidente no processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre. Durante as oficinas prévias voltadas à coleta de subsídios para o plano de manejo, as comunidades tradicionais apresentaram uma *grande quantidade de propostas de normas gerais*, abrangendo temas como pesca, extrativismo, resíduos sólidos e uso do fogo. Essas propostas foram discutidas em plenária, complementadas e posteriormente consolidadas na Oficina de Planejamento Participativo (OPP), servindo de base para a definição final das normas do plano de manejo. A imagem a seguir ilustra a classificação das propostas por tema e quantidade<sup>279</sup>.

<sup>279</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001396/2008-70*. Documento n. 3965509 (p. 19).

Tema	Quantidade de propostas
Extrativismo madeireiro	85
Extrativismo não madeireiro	19
Atividade pesqueira	83
Agricultura	29
Uso do fogo	23
Animais silvestres	13
Criação de animais de pequeno porte	20
Resíduos sólidos	47
Extração de areia e pedra (inclusão pelas comunidades)	1
Venda e arrendamento de terras (inclusão pelas comunidades)	2
Transito de embarcações (inclusão pelas comunidades)	7
<b>Total</b>	<b>329</b>

Figura 24 - Quantidade de propostas de normas apresentadas pelas comunidades, distribuídas por tema: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre.

Na Reserva Extrativista Ituxi, a influência dos povos tradicionais se destacou de forma significativa nas discussões sobre a definição da zona populacional da área protegida. Ao analisar a minuta do plano de manejo, o Conselho Deliberativo – que inclui representantes dos povos tradicionais – aprovou uma ampliação da zona populacional de 3 km para 5 km ao longo dos rios Ituxi e Ciriúqui. No entanto, o órgão ambiental decidiu promover uma oficina específica para validar essa mudança junto às comunidades diretamente afetadas. Durante essa oficina, os participantes analisaram mapas, identificaram áreas de uso e ocupação e discutiram projeções de crescimento para os próximos cinquenta anos. As conclusões dessas discussões resultaram em ajustes consensuados que foram incorporados ao plano de manejo, evidenciando um compromisso do ICMBio com a integração das perspectivas dos povos tradicionais no conteúdo do documento final do instrumento jurídico<sup>280</sup>.

<sup>280</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000038/2009-21*. Documento n. 6882160 (p. 22).



Figura 25 - Membros das comunidades tradicionais debatem a reavaliação da zona populacional: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Ituxi.

O processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Maracanã também demonstra um alto nível de influência dos povos tradicionais. O relatório da Oficina de Planejamento Participativo (OPP) demonstra que os representantes dos povos tradicionais participaram ativamente das discussões, propondo *ajustes e inclusões em várias normas* que comporiam o plano de manejo. Essas contribuições foram discutidas e validadas coletivamente em plenária, resultando na sua incorporação ao conteúdo final do plano de manejo. O trecho das discussões apresentado a seguir ilustra esse processo<sup>281</sup>.

Sobre a “Norma 32” o trecho - “áreas pendentes de regularização fundiária no interior da Unidade de Conservação” foi retirado.

Sobre o “extrativismo de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, Norma 39”, foi adicionado texto explicando o que é extração.

Sobre a “Norma 42”, que trata de quem abandonou o curral, decidiu-se que deverá ser cobrada a retirada do curral. **Elisabete (Polo Comunitário Penha)** quis adicionar texto à norma.

Sobre “Norma 44”, **Hermenegildo (SIPAAM/Maracanã)** comentou sobre a muruada. **Elisabete (Polo Comunitário Penha)** perguntou se havia como acrescentar, e **Rodrigo (COMAN/ICMBio)** apontou que sim. A senhora **Elisabete (Polo Comunitário Penha)** sugeriu acrescentar regras sobre o uso do mourão, que às vezes é depositado nas vias de acesso aos portos e causa transtornos, e **Rodrigo (COMAN/ICMBio)** apontou que esse trecho está fora da RESEX. Alessandro explicou sobre o depósito de madeira em certos períodos para construção dos currais e sugeriu que o assunto seja discutido no conselho e no regramento de pesca.

Figura 26 - Trechos das discussões sobre as normas de uso dos recursos naturais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Maracanã.

<sup>281</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005275/2022-55*. Documento n. 12655114 (pp. 124-137).

Outro exemplo relevante foi o da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, onde foi realizada uma etapa presencial dedicada exclusivamente à análise e ajustes das contribuições recebidas na primeira versão do plano de manejo. Esse momento, registrado em memória de reunião, contou com a participação ativa dos representantes dos povos tradicionais, que avaliaram as propostas apresentadas, discutiram detalhadamente as zonas e normas previstas e consolidaram ajustes para a elaboração da segunda versão do documento. A imagem a seguir ilustra um trecho dessas discussões<sup>282</sup>.

**Iran** leu as regras da norma de zona de uso comunitário, restando dúvidas se a região se mantém com intenções de conservar paisagem parecida com a natural. Após, leu as regras da zona de infraestrutura – ênfase na tolerância de possibilidade de alto grau de alteração do ambiente. Reflete que a área do centro está mais alterada e na lagunar está mais preservada. **Edinedja, Eliane, Augusto e Ramilson** se manifestaram favoráveis autorização de píeres (cais) coletivos, mas os particulares não poderiam ser autorizados. **Augusto** disse que no Centro, tem dificuldade de acesso à lagoa devido o adensamento das casas de barco e que hoje em dia tem de cinco a dez pontos vagos para manter acesso à lagoa. Que precisa definir locais de porto no Centro. **Iran** informou que a discussão deve ser levada para o processo de regularização/ordenamento e cadastramento dos jiraus e casas de barco. **Eliane** fala que também deve ser observada a necessidade de adequar o tamanho das casas com a frota do pessoal (tem gente que tem casa que cabe mais de um barco, ocupando mais espaço que o necessário). Ao final, foi consenso entre os presentes por manter a região do Centro como zona de infraestrutura, devido o adensamento. Foi ainda elencada a necessidade de prever a possibilidade de construção de cais de uso coletivo na Zona de Uso Comunitário e Infraestrutura, não sendo permitidos cais de uso particular.

Zona de infraestrutura Lagoa Azeda. **Cícero** solicita ajustar limites para não parecer que os barcos só podem ancorar dentro da zona de infraestrutura. Sugestão de área retangular na frente de todo o povoado (área antropizada), se estendendo por aproximadamente 150m mar adentro, poupando o recife logo a frente (figura 1).

Figura 27 - Trechos das discussões sobre as normas de uso dos recursos naturais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá.

Na Reserva Extrativista do Batoque, a consideração das contribuições dos povos tradicionais também foi evidenciada pelo procedimento adotado para a revisão da primeira versão do plano de manejo. Após a realização da oficina participativa, o documento foi compartilhado por e-mail com os participantes, garantindo a oportunidade de validação e ajustes antes da finalização do plano, com base no que foi discutido e aprovado coletivamente. Esse procedimento fortaleceu a confiança das comunidades no processo e assegurou que as suas contribuições fossem devidamente consideradas. A imagem a seguir ilustra a manifestação de um representante tradicional sobre a versão preliminar do documento<sup>283</sup>.

<sup>282</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.007458/2019-18*. Documento n. 11344246 (p. 2).

<sup>283</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02124.000311/2019-16*. Documento n. 11407478 (p. 1).

----- Forwarded message -----  
De: Anatercia gomes <[anaterciaoliveira@gmail.com](mailto:anaterciaoliveira@gmail.com)>  
Date: seg, 18 de abr de 2022 20:25  
Subject:  
To: <[ngi.batoque-prainh@icmbio.gov.br](mailto:ngi.batoque-prainh@icmbio.gov.br)>

Eu fiz a leitura do documento e percebi que tudo que está no plano foi o que nós discutimos e aprovamos na elaboração.

Figura 28 - Manifestação de representante tradicional à primeira versão do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Batoque.

#### 4.2.4.3 Comparação: avanços significativos na incorporação das contribuições

A comparação entre os planos de manejo mais antigos e mais recentes revela uma melhoria significativa no atendimento ao critério da influência. *O percentual de planos que apresentaram evidências claras de que as contribuições dos povos tradicionais foram incorporadas ao conteúdo final aumentou mais de três vezes, passando de 25% nos planos mais antigos para 85% nos mais recentes.* Paralelamente, a proporção de planos com atendimento parcial ao critério caiu de 60% para 10%, indicando uma redução expressiva nos casos em que, apesar de alguma influência, não foi possível verificar de forma detalhada como as contribuições das comunidades resultaram em modificações no plano de manejo. Além disso, o percentual de planos de manejo que não registraram qualquer evidência de influência dos povos tradicionais diminuiu de 15% para apenas 5%, demonstrando um esforço para fortalecer a consideração das propostas apresentadas ao longo do processo participativo. O gráfico a seguir ilustra essa evolução no atendimento ao critério de influência.

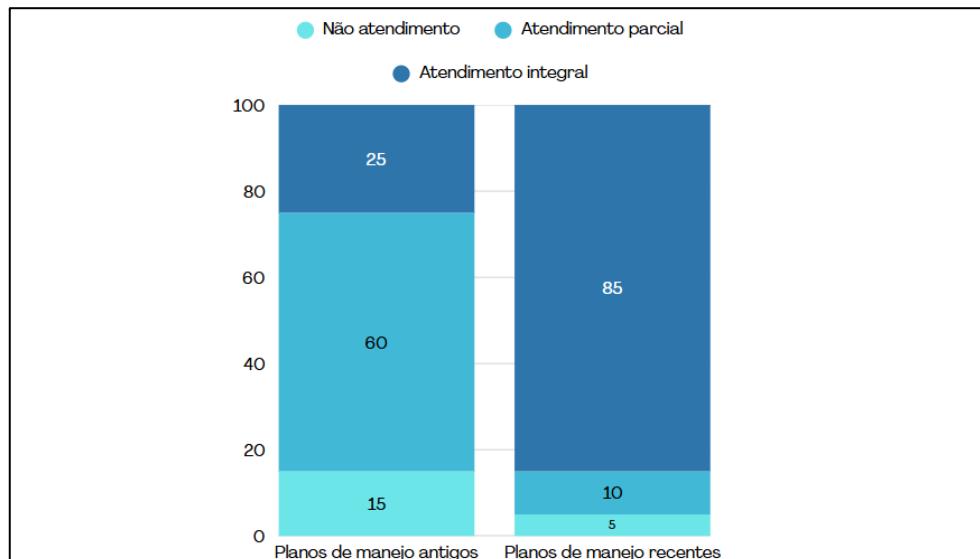


Gráfico 23 - Evolução do atendimento ao critério de influência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A análise a seguir examina o critério de transparência, essencial para compreender em que medida as informações sobre o processo de elaboração dos planos de manejo foram disponibilizadas de forma acessível e clara para os povos tradicionais.

#### **4.2.5 Transparência**

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais acompanharam o andamento dos trabalhos e a forma como as decisões são/foram tomadas?*

O critério de transparência avalia se os povos tradicionais tiveram acesso consistente às informações necessárias para compreender e acompanhar todas as etapas do processo de elaboração dos planos de manejo, bem como ao seu produto final. Esse critério é importante para garantir que a participação seja informada, permitindo que as comunidades compreendam o contexto e de que forma as decisões tomadas impactam a sua realidade. Além disso, uma abordagem transparente fortalece a confiança entre os povos tradicionais e o órgão ambiental gestor.

Nos processos analisados, a transparência foi avaliada com base na disponibilização de informações ao longo do processo de elaboração do plano de manejo. Foram considerados elementos como a realização de apresentações detalhadas sobre as etapas do plano, a explicação de parâmetros técnicos em linguagem acessível, a socialização de diagnósticos ambientais e socioeconômicos, bem como a disponibilização de versões preliminares do plano de manejo para consulta e validação pelas comunidades. Também foi analisada a existência de espaços formais de compartilhamento de informações, tais como oficinas e reuniões comunitárias, que permitissem o acompanhamento do processo pelos povos tradicionais.

##### **4.2.5.1 Nos planos antigos: transparência geralmente assegurada, com dificuldades pontuais**

A análise dos *planos de manejo mais antigos* revelou que a transparência já era um aspecto relativamente bem atendido na maioria dos casos. Em 75% dos processos analisados, as comunidades tiveram acesso às informações necessárias ao longo do processo, com ações estruturadas para garantir a disponibilização e compreensão dos conteúdos apresentados. Outros 20% dos planos atenderam parcialmente ao critério, indicando que, embora tenha havido esforços para garantir a transparência, algumas

informações não foram amplamente divulgadas ou não ficaram acessíveis em todas as etapas do processo. Apenas 5% dos planos não apresentaram evidências de que as informações foram adequadamente compartilhadas com os povos tradicionais. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

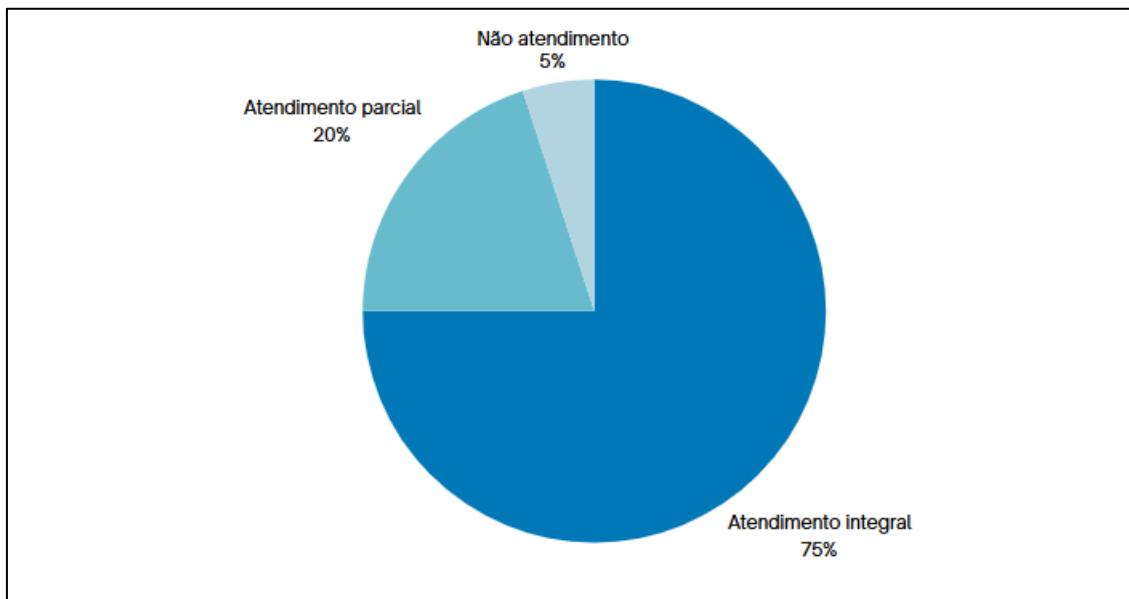


Gráfico 24 - Níveis de atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Entre as iniciativas que contribuíram para fortalecer a transparência nos planos analisados, destaca-se o exemplo da Floresta Nacional de Jacundá. Durante as oficinas comunitárias, foi realizada uma *dinâmica específica para mapear o nível de conhecimento das comunidades sobre a gestão de áreas protegidas*<sup>284</sup>. Os participantes foram convidados a compartilhar as suas percepções sobre o papel do ICMBio e os conceitos de área protegida e plano de manejo, com o objetivo de identificar possíveis lacunas de compreensão e adaptar a comunicação ao público-alvo. Embora os registros estejam incompletos e não indiquem diretamente como essa coleta impactou as etapas subsequentes, essa iniciativa configura um esforço em garantir que as comunidades pudessem compreender adequadamente o contexto, garantindo uma participação qualificada e informada. O quadro que sintetiza essa dinâmica está colacionado a seguir.

<sup>284</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.002554/2010-23*. Documento n. 1587184 (p. 241).

6.3. Percepção/conhecimento dos comunitários a respeito da gestão de Unidades de Conservação			
Comunidade/Localidade	O que sabem sobre o ICMBio?	O que entendem por Unidades de Conservação?	O que entendem por Plano de Manejo?
Gleba Rio Preto			Confundem plano de manejo da UC com plano de manejo florestal
Calama	Um conselheiro ajuda na explicação, comentando sobre a divisão de papéis entre o IBAMA e o ICMBio.		
Papagaios	Não sabem. Acham que é o IBAMA quem cuida das reservas.	Não sabem.	

Figura 29 - Quadro-síntese da percepção/conhecimento dos povos tradicionais sobre a gestão de áreas protegidas: processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional de Jacundá.

Apesar dessas boas práticas, alguns processos apresentaram dificuldades pontuais na garantia da transparência. Um caso emblemático ocorreu na Reserva Extrativista do Rio Unini, onde a publicação do plano de manejo foi adiada por meses após a sua aprovação pelo Conselho Deliberativo sem justificativa clara por parte do órgão ambiental. A *ausência de informações claras sobre os motivos da demora* gerou frustração e insegurança jurídica entre as comunidades tradicionais da área protegida e levou a respectiva associação a formalizar um pedido de celeridade junto ao ICMBio, destacando os prejuízos e a insegurança jurídica decorrentes da falta de publicidade do plano<sup>285</sup>. O pedido em questão está colacionado adiante.

**Ao Instituto Chico Mendes da Biodiversidade - ICMBio**  
**Sr. Presidente do ICMBio Brasília Roberto Ricardo Vizentin,**

A Associação dos Moradores do Rio Unini, vem com devido acatamento, solicitar de Vossa Senhoria, a gentileza desta instituição que envie ao setor competente desta em Brasília, que atentada a nossa solicitação de pedir mais agilidade na publicação do Plano de manejo da Resex do Rio Unini que desde fevereiro está em poder do ICMBio Brasília para ser publicado no Diário Oficial da União e ate a presente data não foi publicado o que nos vem causando constrangimento e prejuízo, sem o qual nós não podemos resolver os nossos problemas de legalidade porque este é o documento principal , sem o qual nós podemos fazer nada, o que vem causando descontentamento do Nosso Povo que ao longo do desses anos se reúne varias vez e não se ver resultado. E preciso saber que assim como o vosso tempo é precioso o nosso também é. Assim sendo senhor, mais uma vez pedimos que fosse agilizado a publicação do Plano de Manejo da Resex do Rio Unini. Certo de contamos com sua valiosa colaboração neste sentido agradecemos desde já a sua atenção e boa vontade para conosco.

Figura 30 - Ofício dirigido ao ICMBio solicitando agilidade na publicação do plano de manejo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista do Rio Unini.

<sup>285</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000100/2012-80*. Documento n. 4135023 (p. 265).

#### 4.2.5.2 Nos planos recentes: transparência reforçada por metodologias aprimoradas

A análise dos *planos de manejo mais recentes* revela a continuidade e o aprimoramento das práticas de transparência ao longo do tempo. Em 90% dos processos analisados, foram identificadas evidências claras de que os povos tradicionais tiveram acesso consistente às informações e puderam acompanhar todas as etapas da elaboração do plano de manejo. Apenas 5% dos planos apresentaram atendimento parcial ao critério, indicando que, embora houvesse mecanismos de transparência, algumas informações podem não ter sido amplamente divulgadas ou socializadas de maneira acessível em todas as fases do processo. Outros 5% dos planos não apresentaram registros que comprovassem a disponibilização adequada de informações para as comunidades envolvidas. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

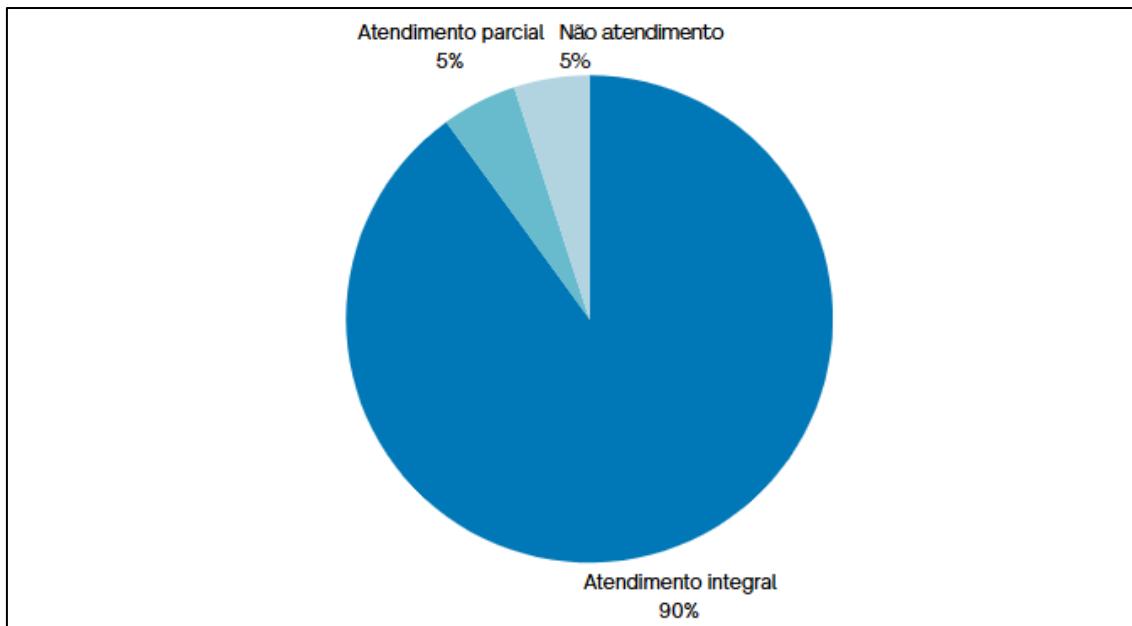


Gráfico 25 - Níveis de atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Dentre os exemplos que reforçaram a transparência ao longo do processo participativo, destaca-se o plano de manejo da Reserva Extrativista Verde para Sempre, onde a transparência foi um elemento central. Durante a oficina de planejamento participativo, antes das discussões específicas sobre o conteúdo do plano, o órgão ambiental promoveu um compartilhamento estruturado de conhecimentos científicos, vivências e experiências entre povos tradicionais, parceiros e técnicos do órgão ambiental sobre a área protegida. Como muitos participantes não estavam familiarizados com o

processo de elaboração do plano de manejo e os temas abordados, foi realizado um *nivelamento de informações*, utilizando explicações orais, uma linha do tempo interativa e painéis digitais e escritos para apresentar conceitos essenciais, como os objetivos da oficina, o conceitos de plano de manejo e o processo de sua elaboração, os objetivos específicos da Reserva Extrativista, o conceito de zoneamento, etc<sup>286</sup>. Essa mesma estratégia foi aplicada em uma oficina posterior, reforçando a compreensão dos participantes e garantindo que tivessem acesso às informações necessárias para uma participação informada e qualificada.

Outro exemplo relevante foi observado na Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, onde a transparência foi reforçada por meio da elaboração de um *Caderno Orientador*, um documento que consolidou e divulgou as informações levantadas ao longo do processo participativo. O material foi produzido a partir de diversas reuniões abertas, setoriais e encontros do Conselho Consultivo e do Grupo de Trabalho do plano de manejo, permitindo que os povos tradicionais e demais envolvidos tivessem acesso organizado ao conhecimento gerado durante as discussões. O Caderno sintetizou os principais debates, incluindo a visão das comunidades sobre a APA, aspectos socioeconômicos, biodiversidade, pesca e extrativismo. Além de apresentar os resultados preliminares das discussões, o documento serviu como material de apoio para as oficinas subsequentes, promovendo um nivelamento de informações e um engajamento mais qualificado dos participantes. Com o uso de mapas, ilustrações e linguagem acessível, a iniciativa buscou assegurar que os povos tradicionais compreendessem as decisões tomadas e os impactos dessas medidas sobre as suas atividades e territórios, fortalecendo assim uma participação mais efetiva no processo de elaboração do plano de manejo. A imagem a seguir ilustra uma das páginas do referido documento<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001396/2008-70*. Documentos n. 4508205 (p. 6) e 4510589 (p. 6).

<sup>287</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.012884/2017-01*. Documento n. 5132180.

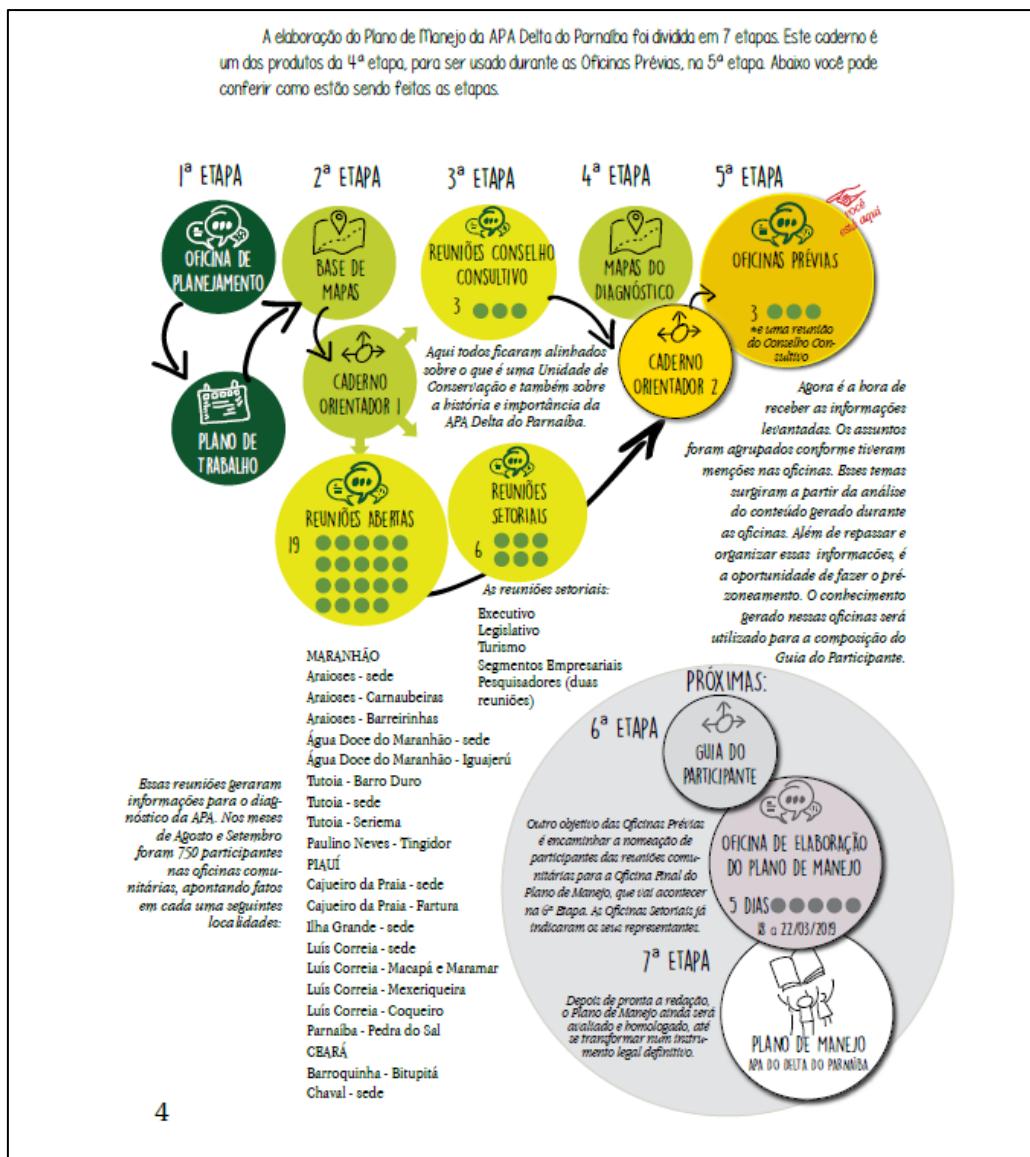


Figura 31 - Caderno Orientador: processo de elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba.

#### 4.2.5.3 Comparação: transparência consolidada e aprimorada

A comparação dos percentuais evidencia que a transparência já era amplamente atendida nos planos de manejo mais antigos e foi aprimorada nos processos mais recentes. *O atendimento integral ao critério aumentou de 75% para 90%*, indicando um reforço nas práticas de disponibilização e compartilhamento de informações com os povos tradicionais. O atendimento parcial, por sua vez, reduziu de 20% para 5%, demonstrando um esforço institucional para minimizar lacunas na comunicação e garantir que as informações fossem acessíveis em todas as etapas do processo. O percentual de não atendimento permaneceu baixo (5%), sugerindo que a transparência foi considerada um

aspecto essencial na elaboração dos planos de manejo ao longo do tempo. O gráfico a seguir ilustra essa evolução.

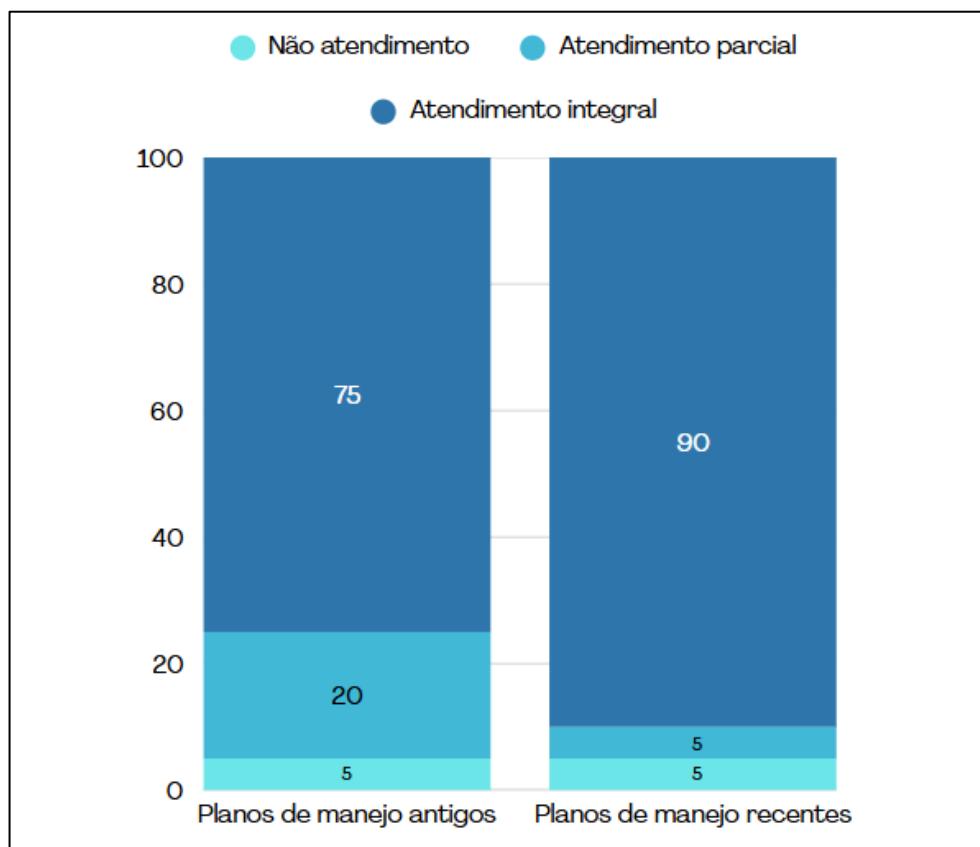


Gráfico 26 - Evolução do atendimento ao critério de transparência nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A análise a seguir examina o critério de acessibilidade de recursos, que avalia se os povos tradicionais dispuseram das condições materiais, logísticas e institucionais necessárias para viabilizar sua participação no processo de elaboração dos planos de manejo.

#### 4.2.6 Acessibilidade de recursos

Questionamento: *Os representantes dos povos tradicionais tiveram acesso a recursos suficientes (humanos, materiais e tempo) para participar de maneira efetiva?*

A acessibilidade de recursos é um critério essencial para garantir que os povos tradicionais possam participar de maneira efetiva na elaboração dos planos de manejo. Para tanto, é fundamental que disponham de condições adequadas, como materiais informativos acessíveis, infraestrutura logística que viabilize a sua presença nas reuniões e tempo suficiente para compreender as informações, debater propostas e acompanhar as

decisões tomadas. Além disso, a presença de facilitadores capacitados e atentos às especificidades culturais das comunidades contribui para a criação de um ambiente propício ao diálogo e à construção conjunta do plano de manejo.

A análise dos processos administrativos considerou diferentes aspectos para avaliar a acessibilidade de recursos. Foram observados a disponibilização de materiais didáticos em formatos comprehensíveis ao público, a provisão de apoio logístico (transporte, alimentação e hospedagem), a alocação de tempo suficiente para discussões e deliberações e a existência de mediadores e técnicos preparados para garantir um processo inclusivo.

#### 4.2.6.1 Nos planos antigos: acessibilidade relativamente assegurada, com limitações estruturais

Os resultados da pesquisa mostram que, nos *planos de manejo mais antigos*, a acessibilidade de recursos já era relativamente bem atendida em grande parte dos processos. Em 60% dos casos, o critério foi integralmente atendido, indicando que houve provisão adequada de recursos para viabilizar a participação das comunidades. Outros 35% dos planos apresentaram atendimento parcial, o que sugere que, embora tenham sido disponibilizados alguns recursos, houve limitações que podem ter impactado a participação. Apenas 5% dos planos analisados não apresentaram evidências de que os povos tradicionais tiveram acesso a recursos adequados para participar das discussões. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

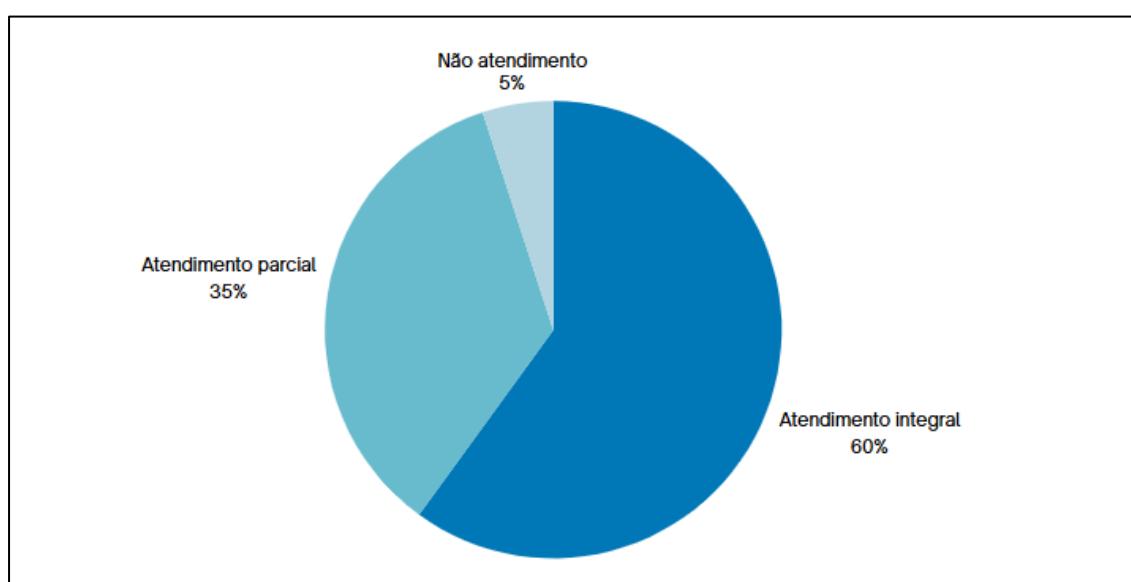


Gráfico 27 - Níveis de atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Embora a maioria dos planos de manejo antigos tenha assegurado um nível satisfatório de acessibilidade de recursos, algumas dificuldades foram detectadas, principalmente em relação à adequação do tempo destinado às oficinas<sup>288</sup> e à disponibilidade de recursos materiais e logísticos ao longo do processo<sup>289</sup>.

A Reserva Extrativista Rio Jutaí é um caso que representa de forma bastante emblemática essas limitações. No processo de elaboração do seu plano de manejo, observou-se uma *lacuna no planejamento e na provisão de recursos* que impactou negativamente o atendimento ao critério da acessibilidade de recursos<sup>290</sup>. A primeira oficina para debate com os povos tradicionais foi inadequadamente agendada para um dia de semana, o que inviabilizou a presença de mulheres, responsáveis por tarefas domésticas, e de alunos que não podiam faltar às aulas, sob pena de perderem pontos em programas sociais. Também houve problemas relacionados à comunicação, já que os moradores muitas vezes não tinham clareza sobre os temas a serem debatidos nas reuniões ou a sua relevância. Questões logísticas agravaram a situação, como a impossibilidade de o barco acessar o rio na época seca, tornando o deslocamento longo, desconfortável e perigoso, especialmente para famílias com crianças. Essas dificuldades também repercutiram no critério da representatividade, uma vez que as barreiras de acesso limitaram a participação de segmentos importantes dos povos tradicionais, resultando em um grupo participante pequeno e que não refletia adequadamente a diversidade de perspectivas e demandas locais. Do mesmo modo, na segunda oficina também houve

---

<sup>288</sup> Na APA Barra do Rio Mamanguape e na ARIE Manguezais da Foz do Rio Mamanguape, por exemplo, os registros mencionam que participantes avaliaram negativamente o tempo disponível para os debates, afirmando que houve pouco tempo para discutir assuntos importantes que afetam as comunidades. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Processo SEI/ICMBio 02001.006140/2005-20* Documento em mídia (p. 67).

<sup>289</sup> Na RESEX Tapajós-Arapiuns, apesar da previsão de gastos com transporte e alimentação, houve dificuldades na garantia efetiva desses recursos. Em convites para reuniões, o ICMBio informou que cobriria esses custos, mas posteriormente registrou limitações, solicitando que as comunidades cedessem espaço, alojamento e apoio no preparo de refeições. Além disso, diversas oficinas foram adiadas por atraso na liberação dos recursos necessários. Já na FLONA do Amapá, não há registros que indiquem a disponibilização de recursos adequados para garantir a participação dos povos tradicionais na Oficina de Planejamento Participativo (OPPs). A única menção explícita a suporte logístico ocorre na convocação para a reunião do Conselho destinada à apreciação e aprovação do plano de manejo, na qual foi solicitado que os participantes confirmassem presença para viabilizar a contratação de transporte, alimentação e hospedagem. A ausência de membros tradicionais na OPP sugere que a falta de suporte comprometeu a sua participação. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Processo SEI/ICMBio 02070.001389/2008-78. Documento 1738589 (pp. 9-13, 93, 255 e 257); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Processo SEI/ICMBio 02070.005485/2010-18. Documento 4307153 (p. 347).

<sup>290</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685353 (p. 144).

baixíssima presença e participação de mulheres. O trecho a seguir ilustra essas dificuldades.

O número de moradores presentes não era grande – cerca de 30 pessoas participaram desta primeira etapa da oficina. Logo no início, discutiu-se o baixo comparecimento, e algumas questões foram constatadas: o agendamento de reuniões durante a semana contribui para a não participação de parte das pessoas, já que alunos de diversas idades não podem perder aulas, e mulheres precisam cuidar da casa e dos filhos. Há, ainda, um agravante para quem perde aula: também “perdem pontos” no Cartão Cidadão. Outro aspecto apontado pelos moradores que não contribui com altos quóruns é o fato de algumas vezes não saberem qual será o assunto tratado na reunião, ou sua importância. Além destas ponderações, também há a questão do deslocamento: na época seca, o barco Mutirão não pode entrar no Riozinho para buscar os moradores, e é complicado para todos se deslocarem de canoa – a viagem é longa, desconfortável e perigosa, sobretudo por causa das crianças, que muitas vezes acompanham os adultos. Assim como a reunião realizada com as comunidades do Rio Riozinho, esta se fez, de fato, apenas com lideranças, ficando um grande grupo à margem da discussão. Chama a atenção também em ambas as reuniões a baixíssima presença e participação de mulheres.

Figura 32 - Relato de dificuldades enfrentadas na primeira oficina realizada com as comunidades: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Rio Jutaí.

Ainda no contexto da Resex Rio Jutaí, são dignos de nota os apontamentos da consultoria contratada para condução do processo de elaboração do plano de manejo, que apontam outros limites estruturais à participação verificados no caso<sup>291</sup>. O relato evidencia *desafios relacionados à compatibilidade dos prazos e métodos adotados com o ritmo de vida dos povos tradicionais*, apontando limitações associadas ao critério de acessibilidade de recursos, como tempo e condições apropriadas para participação, quanto ao critério da tomada de decisão estruturada, devido à falta de adaptação dos métodos e linguagens utilizados no processo. Vale a pena transcrever aqui parte desse relato:

#### 2.1 O TEMPO E O RITMO

A velocidade (urbana) da elaboração do Plano de Manejo, exigida nos prazos com os quais trabalhamos, é incompatível com a toada das populações tradicionais. Os prazos de execução dos trabalhos, as exigências dos cronogramas dos programas de financiamento, a defasagem na implementação das unidades de conservação e a necessidade de “correr atrás”, enfim, uma série de determinantes equacionados no trabalho compassa as atividades de modo a, não raro, torná-las incompatíveis com o calendário e com o próprio ritmo de vida da população que se pretende envolver. É comum, por exemplo, não fazer

<sup>291</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000037/2009-86*. Documento n. 3685353 (pp. 179-180).

parte da realidade local o condicionamento suficiente para se manter a necessária concentração e abstração intelectual por longos períodos de trabalho demandados nas oficinas.

## 2.2 A LINGUAGEM

A pesquisadora Cármem Lúcia Rodrigues, comentando o caso do Projeto de Preservação da Mata Atlântica, comenta que a pretensão de participação em oficinas teria se limitado ao "não levar em conta a linguagem, a lógica, o ritmo e os saberes dos povos tradicionais que lá vivem". Além disso, segundo Rodrigues, seria errôneo o "pressuposto de que os participantes expõem abertamente e de forma 'lógica' o que realmente pensam. Mas que tipo de lógica seria essa?". A autora explica não se tratar, naturalmente, de pôr em dúvida a alta capacidade desses povos de abstrair a realidade, mas da necessidade de se admitir a possibilidade de que esse processo se baseie em outros matizes de racionalidade "com semelhante grau de pensamento abstrato, raciocínio científico e também mítico, equivalentes, com todas as suas diferenças, ao da racionalidade de nossa sociedade".

Por outro lado, outros casos demonstraram esforços para assegurar condições adequadas de participação. No processo de elaboração dos planos de manejo das Reservas Extrativistas Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio, o órgão ambiental *distribuiu combustível de casa em casa* nas comunidades de povos tradicionais ao longo do rio, assegurando o seu deslocamento para as reuniões de debate sobre as normas de uso dos recursos<sup>292</sup>. Além disso, os técnicos do ICMBio demonstraram sensibilidade ao perceber que os participantes enfrentavam dificuldades para responder a perguntas muito amplas sobre as normas de uso dos recursos. Diante disso, ajustaram a abordagem, utilizando uma formulação mais específica e contextualizada, que facilitou a expressão dos conhecimentos locais e possibilitou a identificação das regras comunitárias<sup>293</sup>. O trecho a seguir ilustra essa abordagem.

Percebemos em

campo que eles possuem muita dificuldade em descrever suas regras de uso quando perguntados de forma abrangente, como por exemplo: "quais as regras que vocês tem para usar a natureza aqui na RESEX?" Todos se calam e ficam se olhando. Porém se perguntarmos: "vocês tem alguma regra para pesca?" Surgem diversas regras comunitárias, que segundo eles são usadas mesmo antes da criação da UC e, portanto, nosso trabalho foi de encontrar tais regras e tentar vislumbrar possíveis conflitos com o uso dos recursos naturais renováveis que ferissem as leis vigentes e assim levantar questionamentos que estabelecessem limites para tais.

Figura 33 - Abordagem para levantamento das regras de uso comunitárias: processo de elaboração dos planos de manejo das Reservas Extrativistas Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio.

<sup>292</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001378/2008-98*. Documento n. 1941645 (p. 5); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001379/2008-32*. Documento n. 0332236 (pp. 4 e 15).

<sup>293</sup> Idem, Documento n. 1941645 (p. 17) e Documento n. 0332236 (p. 13).

Durante a análise do processo administrativo referente à Reserva Extrativista Arapixi, também se destacou uma prática notável relacionada ao critério de definição da tarefa. Na reunião de planejamento do processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Arapixi, foi compartilhada uma *cartilha* elaborada por membros da equipe do ICMBio que apresentava os conteúdos a serem trabalhados nas oficinas participativas em formato de poesia/cordel<sup>294</sup>. O uso de um formato culturalmente significativo ajudou a traduzir informações técnicas para uma linguagem acessível, visto que o público possuía dificuldades de leitura e escrita<sup>295</sup>. Essa prática demonstra um esforço em garantir que os povos tradicionais tivessem acesso a materiais adequados para acompanhar as discussões e participar de maneira informada no processo. Ilustra-se a seguir uma das páginas da referida cartilha<sup>296</sup>:

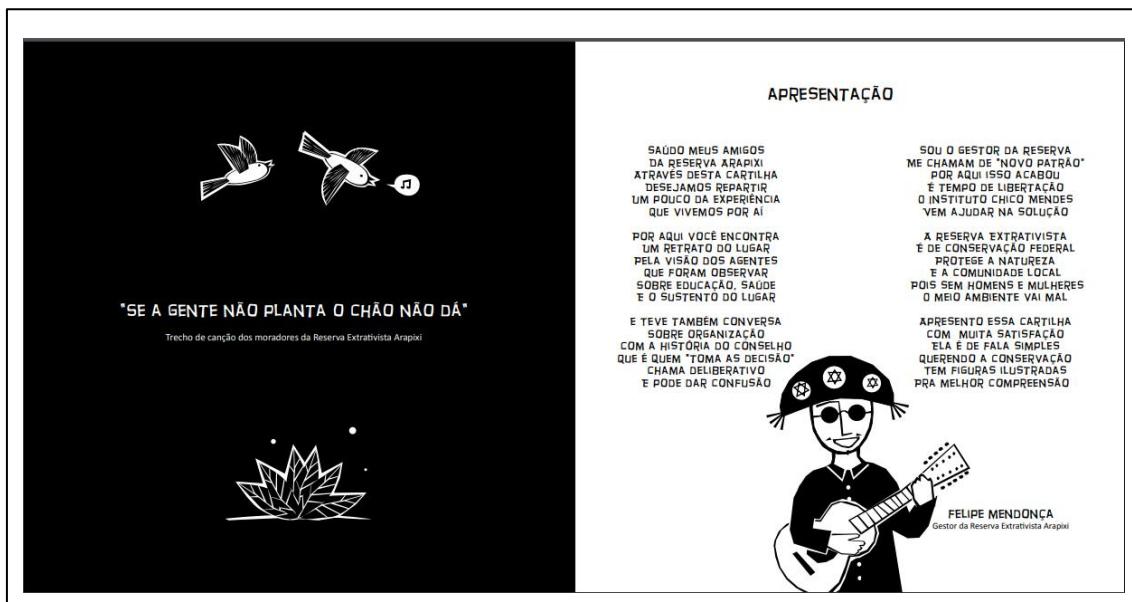


Figura 34 - Página da Cartilha “Histórias e Lutas de um povo”: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Arapixi.

#### 4.2.6.2 Nos planos recentes: acessibilidade ampliada, com desafios pontuais

A análise dos *planos de manejo mais recentes* indica uma melhora na acessibilidade de recursos em comparação aos processos mais antigos. Em 75% dos

<sup>294</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001500/2008-26*. Documento n. 1902158 (p. 311).

<sup>295</sup> Segundo um de seus autores, gestor da referida área protegida à época da elaboração do plano de manejo, em artigo publicado sobre o assunto. Conferir: MENDONÇA, Felipe Cruz C. *Reserva Extrativista Arapixi: histórias e lutas de um povo*. Disponível em: [bit.ly/3ZAvPV1](https://bit.ly/3ZAvPV1). Acesso em: 3 dez. 2024.

<sup>296</sup> Foi possível obter acesso à cartilha em questão, que se encontra disponível online. SIQUEIRA, Cristiano Tierno de et al. *Reserva Extrativista Arapixi: histórias e lutas de um povo*. Brasília: ICMBio, 2008. Disponível em: [bit.ly/4eXJ1I5](https://bit.ly/4eXJ1I5). Acesso em: 3 dez. 2024.

casos, houve atendimento integral ao critério, evidenciando a disponibilização de materiais adequados, suporte logístico e tempo suficiente para garantir a participação efetiva dos povos tradicionais. Outros 20% dos planos apresentaram atendimento parcial, o que sugere que, embora tenham sido adotadas medidas para facilitar a participação, ainda houve desafios pontuais, como restrições de tempo ou infraestrutura limitada. Apenas 5% dos planos analisados não registraram evidências de que os povos tradicionais tiveram acesso a recursos adequados para acompanhar as discussões e contribuir de maneira plena no processo. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

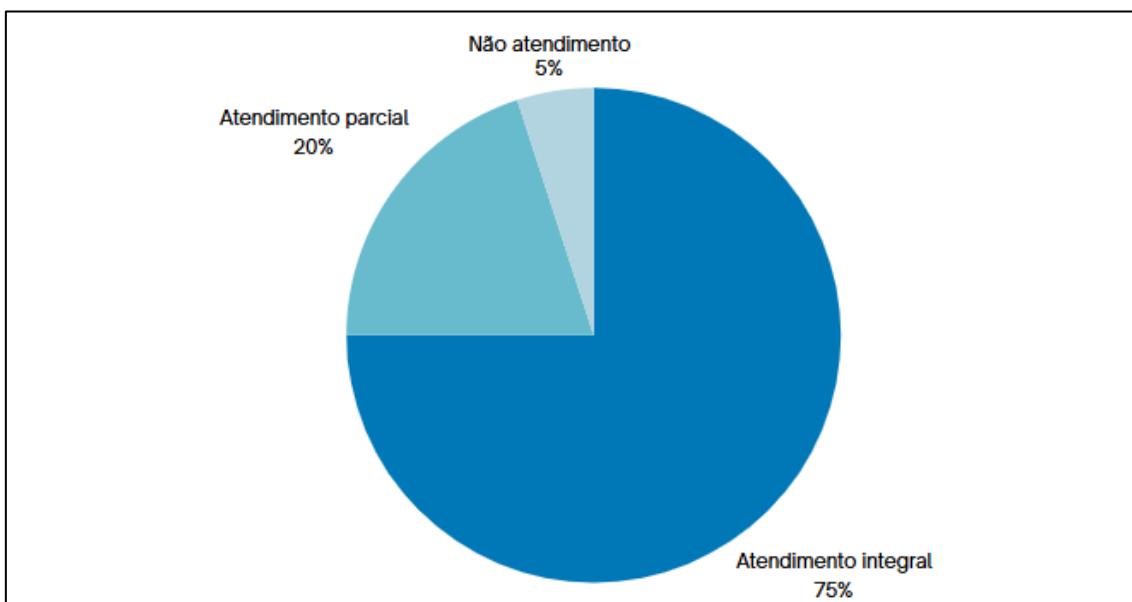


Gráfico 28 - Níveis de atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Entre os exemplos que evidenciam boas práticas nesse critério, destaca-se o processo de elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, em que a *facilitação gráfica* foi adotada como estratégia para adaptar os materiais informativos e ampliar a acessibilidade dos participantes ao conteúdo discutido. Essa iniciativa está diretamente relacionada ao critério de acessibilidade de recursos, pois viabilizou a organização visual das informações, permitindo que os debates fossem acompanhados de forma clara e compreensível, independentemente do nível de escolaridade dos envolvidos. Para isso, foi contratada uma empresa especializada, que aplicou a metodologia desde as oficinas prévias, utilizando painéis visuais para organizar e registrar as discussões de maneira didática. Essa abordagem facilitou a compreensão de conceitos técnicos e a identificação de temas prioritários, tornando o processo mais inclusivo e adaptado à realidade dos povos tradicionais. Além de reforçar a acessibilidade

ao conteúdo debatido, a facilitação gráfica funcionou como um registro contínuo e estruturado das contribuições ao longo das oficinas, permitindo que as informações fossem visualizadas de forma intuitiva e dinâmica. A imagem a seguir ilustra um desses painéis, demonstrando como os elementos gráficos foram utilizados para registrar as propostas e debates dos participantes em relação às normas do plano de manejo<sup>297</sup>.

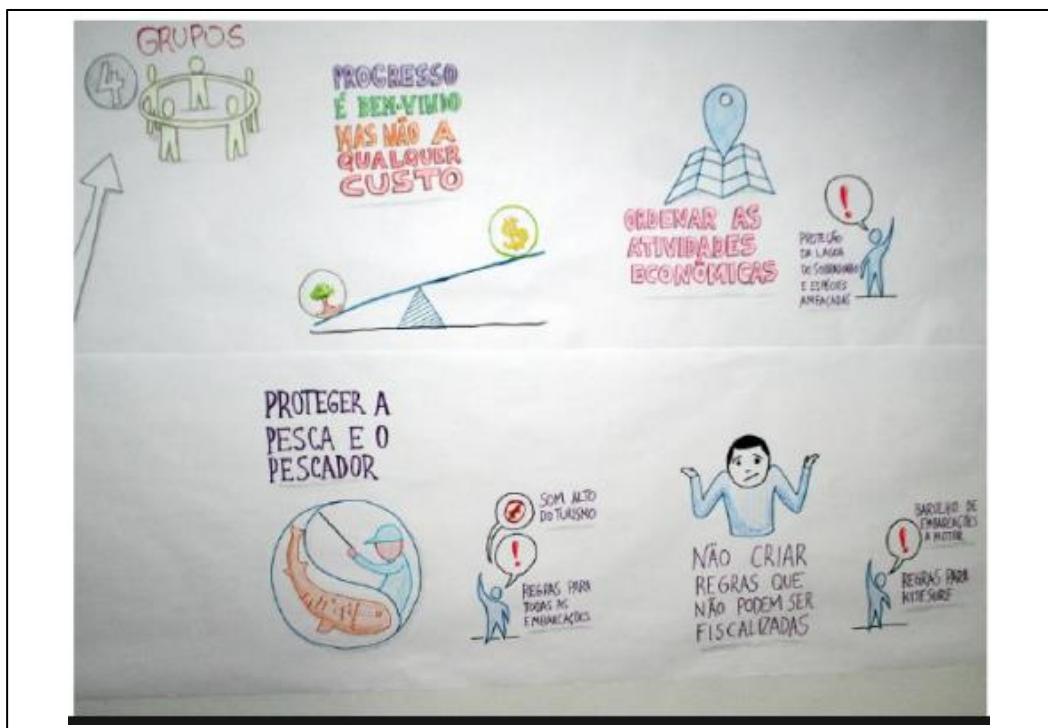


Figura 35 - Painel da facilitação gráfica:  
processo de elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Delta do Parnaíba.

#### 4.2.6.3 Comparação: melhoria moderada, com persistência de limitações

A comparação entre os planos de manejo mais antigos e mais recentes revela uma melhoria moderada no atendimento ao critério de acessibilidade de recursos. *O percentual de planos que garantiram integralmente os recursos necessários para a participação dos povos tradicionais passou de 60% nos planos mais antigos para 75% nos mais recentes*, indicando um aprimoramento nas condições oferecidas, mas sem uma mudança tão expressiva quanto a verificada em outros critérios. A proporção de planos com atendimento parcial ao critério caiu de 35% para 20%, o que demonstra uma redução nos casos em que, apesar da provisão de alguns recursos, ainda havia limitações que poderiam impactar a qualidade da participação. Já o percentual de planos que não apresentaram

<sup>297</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.012884/2017-01*. Documento n. 5132180.

evidências de provisão de recursos adequados permaneceu em 5%, sugerindo que, embora tenham ocorrido avanços, algumas dificuldades estruturais persistem. O gráfico a seguir ilustra essa evolução no atendimento ao critério de acessibilidade de recursos.

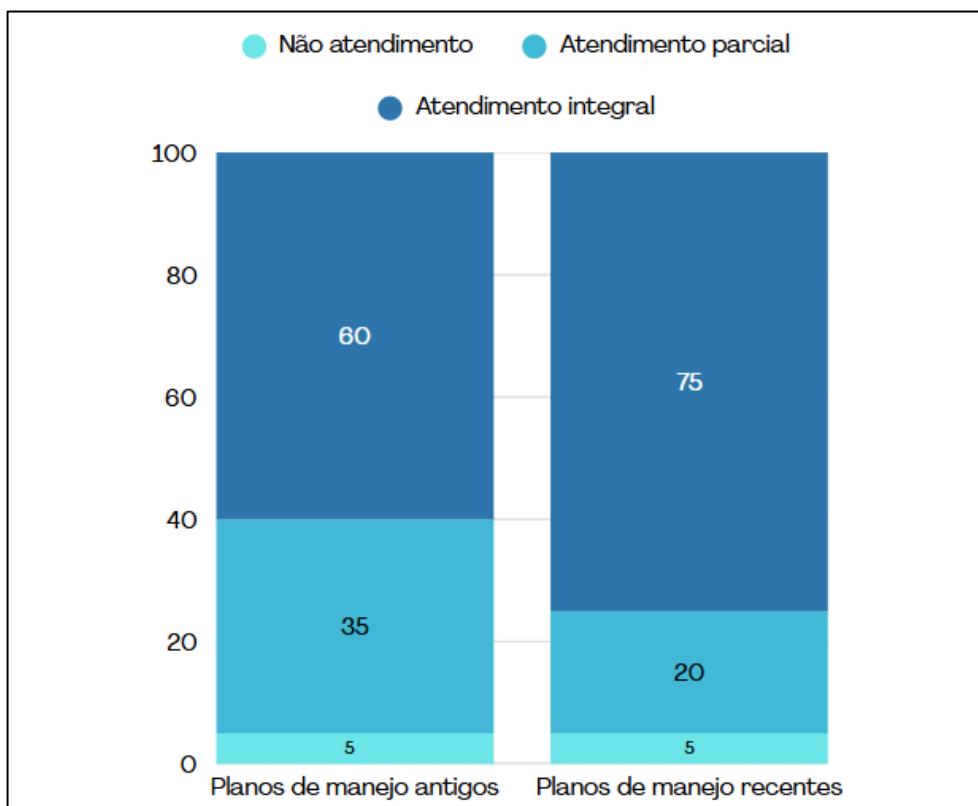


Gráfico 29 - Evolução do atendimento ao critério de acessibilidade de recursos nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável

A seguir, passa-se à análise do critério de definição da tarefa, que avalia se os objetivos da participação dos povos tradicionais foram claramente estabelecidos ao longo do processo de elaboração dos planos de manejo, permitindo que os participantes compreendessem com precisão o seu papel e a forma como suas contribuições seriam consideradas.

#### 4.2.7 Definição da tarefa

Questionamento: *O objetivo de cada etapa do processo participativo foi claramente definido para os representantes dos povos tradicionais?*

O critério de definição da tarefa avalia se os objetivos e as expectativas de cada etapa do processo participativo foram apresentados de maneira clara e acessível aos representantes dos povos tradicionais. A definição adequada das tarefas é essencial para

orientar a participação, garantindo que os envolvidos compreendam as suas responsabilidades e a função de cada etapa na construção do plano de manejo. Além de permitir maior previsibilidade e engajamento, a clareza sobre as tarefas contribui para que as comunidades compreendam como as suas contribuições serão utilizadas ao longo do processo.

Na análise dos processos administrativos, a definição da tarefa foi avaliada por meio de registros que demonstrassem a comunicação explícita dos objetivos de cada etapa do processo participativo, incluindo a explicação detalhada das atividades a serem realizadas, dos resultados esperados e da relevância dessas atividades para o plano de manejo. Foram considerados elementos como a apresentação de cronogramas, materiais explicativos e a realização de acompanhamentos contínuos para esclarecer dúvidas e reforçar a compreensão sobre as etapas do processo.

#### 4.2.7.1 Nos planos antigos: baixa clareza na definição das tarefas

Os resultados da pesquisa indicam que esse critério foi menos atendido nos *planos de manejo mais antigos*, quando comparado a outros critérios da participação. Apenas 25% dos processos analisados garantiram integralmente a definição clara das tarefas ao longo do processo participativo. A maior parte dos planos analisados (45%) apresentou um atendimento parcial ao critério, o que indica que, embora tenham sido fornecidas algumas informações sobre as atividades a serem desenvolvidas, nem sempre houve um detalhamento suficiente para que os povos tradicionais compreendessem plenamente seus papéis e a dinâmica do processo. Além disso, 30% dos planos não apresentaram registros de que as tarefas foram claramente definidas, o que sugere que, em muitos casos, os participantes podem não ter tido clareza sobre os objetivos das reuniões e a relevância de sua participação. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

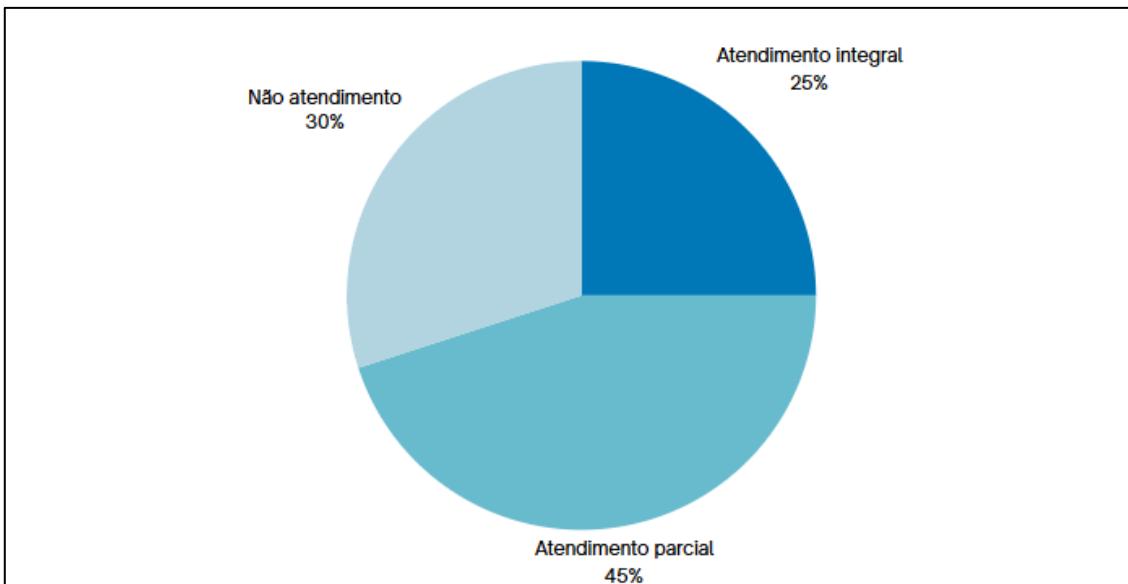


Gráfico 30 - Níveis de atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo mais抗igos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Embora parte dos planos de manejo tenha demonstrado esforços para definir as tarefas de forma clara, algumas limitações foram identificadas e podem ter impactado a qualidade da participação. Em alguns processos, não foram localizados registros que demonstrassem uma explicitação clara dos objetivos das reuniões e das atividades a serem desenvolvidas, o que sugere que os representantes dos povos tradicionais podem não ter recebido orientações suficientes sobre a finalidade dos debates e os encaminhamentos esperados<sup>298</sup>. Em outros processos, a comunicação sobre o andamento das etapas e as próximas fases do plano foi limitada a determinados momentos, o que pode ter gerado insegurança sobre o processo e dificultado o engajamento das comunidades<sup>299</sup>.

<sup>298</sup> Nas RESEX Rio Xingu, Auati-Paraná e Caeté-Taperaçu não foram localizados registros que demonstrassem a definição clara das tarefas nos documentos analisados. A ausência de informações sugere que a comunicação sobre as etapas do processo participativo pode ter sido insuficiente. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000046/2009-77*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000036/2009-31*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001369/2008-05*.

<sup>299</sup> No caso das FLONA Caxiuanã e Amapá, a definição da tarefa foi registrada apenas em momentos pontuais, sem evidências de um acompanhamento contínuo para reforçar as etapas cumpridas e seguintes do processo. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005374/2010-01*. Documento n. 2222171 (p. 320); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005485/2010-18*. Documento n. 4307153 (pp. 353 e 357).

#### 4.2.7.2 Nos planos recentes: maior clareza na definição das tarefas

Os resultados da pesquisa indicam que o atendimento ao critério de definição da tarefa nos *planos de manejo mais recentes* foi majoritariamente positivo. Em 80% dos processos analisados, foi possível verificar que os objetivos das etapas do processo participativo foram claramente definidos para os representantes dos povos tradicionais, garantindo maior previsibilidade e alinhamento quanto ao papel de cada atividade. Outros 15% dos planos apresentaram um atendimento parcial ao critério, o que indica que, embora tenha havido alguma explicitação das atividades a serem desenvolvidas, nem sempre os participantes tiveram acesso a informações detalhadas sobre os encaminhamentos e a relevância das discussões para o plano de manejo. Apenas 5% dos planos não apresentaram registros que demonstrassem a comunicação clara das tarefas, o que sugere que, nesses casos, pode ter havido incerteza sobre o propósito das reuniões e sobre como as contribuições das comunidades seriam incorporadas ao processo. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

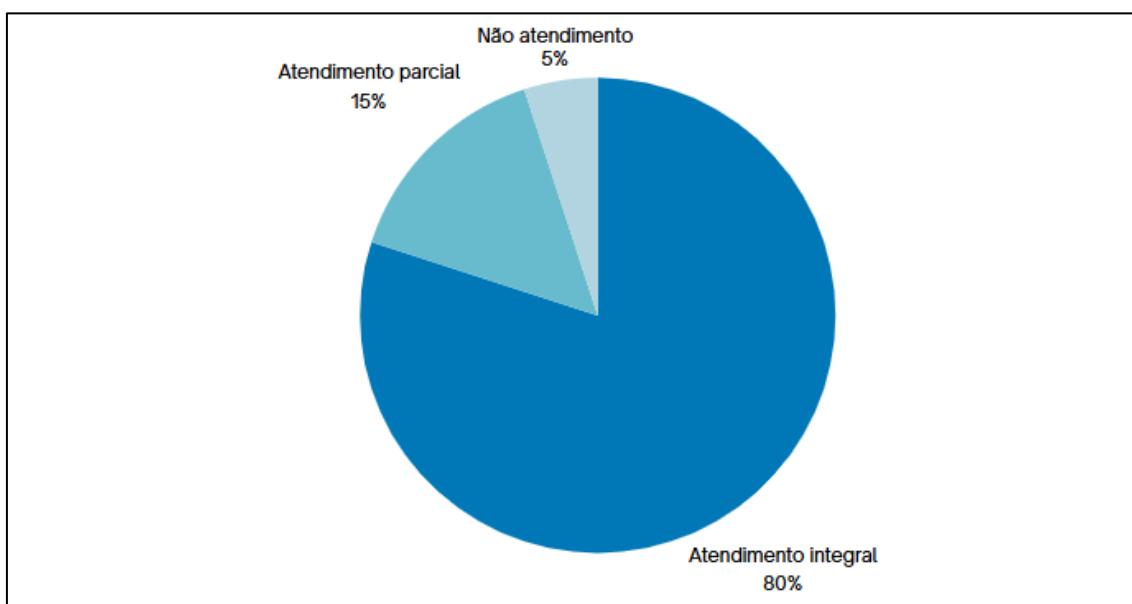


Gráfico 31 - Níveis de atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Um dos exemplos mais estruturados de atendimento ao critério de definição da tarefa foi observado no processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde. Durante as oficinas comunitárias, os participantes receberam um *Guia do Participante*, documento que detalhava a agenda de cada dia, os objetivos de cada etapa do processo participativo, as atividades planejadas e a sua

relevância para a construção do plano de manejo<sup>300</sup>. A inclusão de informações claras e organizadas no guia garantiu que os representantes dos povos tradicionais compreendessem as suas responsabilidades e o papel de cada atividade nas oficinas, trazendo maior previsibilidade ao processo e promovendo um engajamento mais qualificado durante as discussões. A figura a seguir ilustra a capa e o sumário com o conteúdo desse material<sup>301</sup>.

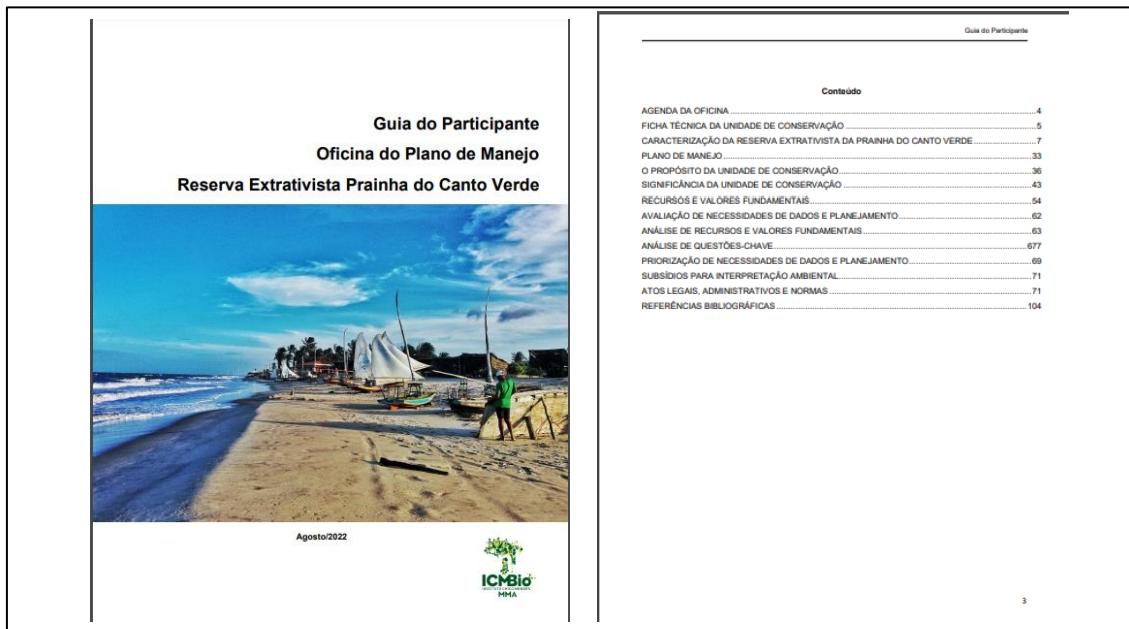


Figura 36 - Capa do Guia do Participante e respectivo sumário: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Além do guia do participante, o ICMBio apresentou a *programação da semana* por meio de um quadro ilustrativo, detalhando cada etapa do processo participativo. Esse recurso visual facilitou a compreensão do cronograma e ajudou a alinhar as expectativas dos participantes, garantindo que todos estivessem cientes das atividades previstas e do papel de cada um dentro do planejamento, consolidando o atendimento ao critério de definição da tarefa ao proporcionar uma visão estruturada do processo.

<sup>300</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.004675/2021-62*. Documento n. 12114584.

<sup>301</sup> Diversos outros processos de elaboração de planos de manejo mais recentes também contaram com um Guia do Participante, elaborado para casa caso conforme as diretrizes do *Roteiro Metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*, tais como nas RESEX Corumbau, Maracanã e Batoque e na APA Costa das Algas. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001385/2008-90*. Documento n. 4409187; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005275/2022-55*. Documento n. 11173092; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02124.000311/2019-16*. Documento n. 11394478; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001665/2021-75*. Documento n. 14622521.



Figura 37 - Programação da semana: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Trainha do Canto Verde.

Outro caso em que a definição da tarefa foi contemplada de forma didática ocorreu no processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade. Durante a oficina de planejamento participativo, *as atividades foram organizadas em “passos” estruturados como uma caminhada*. Cada etapa foi formulada como uma pergunta objetiva que guiava os participantes ao longo do processo, a exemplo de: “Onde moramos? Onde produzimos? Onde coletamos? Que áreas preservar? Quais as normas e regras gerais da Resex?” – conforme ilustrado na imagem adiante<sup>302</sup>. Essa abordagem garantiu que os participantes tivessem uma visão clara do propósito de cada momento da oficina e compreendessem como as suas contribuições seriam incorporadas ao plano de manejo, reforçando o engajamento e a previsibilidade das atividades.

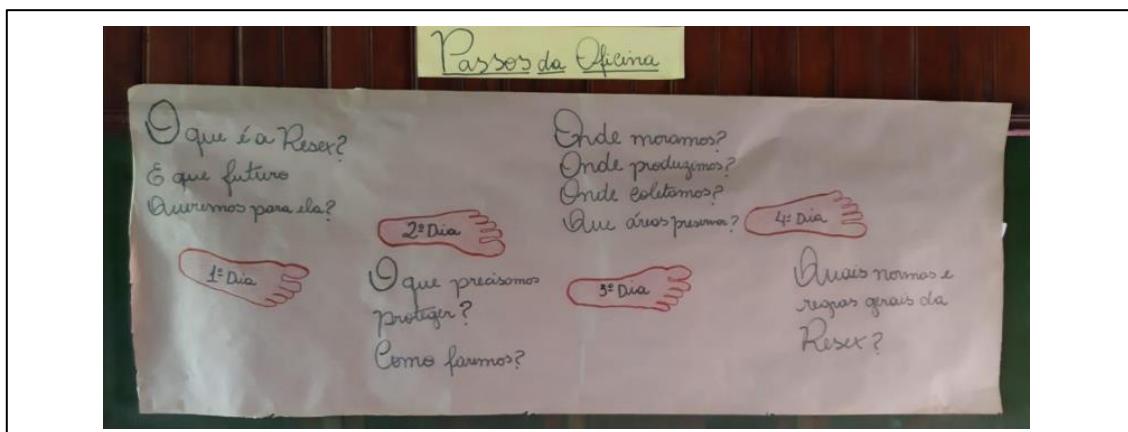


Figura 38 - Passos (etapas) da realização da oficina de planejamento participativo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade.

<sup>302</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.003835/2011-84*. Documento n. 4339495 (pp. 13-14).

Em contrapartida, o processo de elaboração do plano de manejo da Floresta Nacional do Iquiri evidencia um exemplo negativo quanto ao atendimento ao critério de definição da tarefa. Conforme registrado, a equipe do ICMBio identificou um *clima de tensão antes da realização de uma oficina participativa, decorrente da falta de clareza sobre o objetivo da reunião*. Havia entre os participantes a expectativa de que a oficina trataria de temas como ocupação ilegal e exploração madeireira, quando, na realidade, a pauta era distinta. Embora pequenos encontros explicativos tenham sido promovidos previamente sobre a finalidade e os objetivos da oficina – que se destinava ao mapeamento do uso dos recursos naturais – a ausência de uma comunicação estruturada gerou confusão e insegurança<sup>303</sup>. Esse caso ilustra a importância de garantir que os participantes tenham conhecimento prévio e preciso sobre cada etapa do processo participativo, evitando desentendimentos e promovendo um alinhamento adequado de expectativas, como observado em exemplos positivos analisados neste mesmo subitem.

#### 4.2.7.3 Comparação: avanços na clareza da definição das tarefas

*O percentual de planos que garantiram a explicitação clara dos objetivos e das atividades mais que triplicou, passando de 25% nos planos mais antigos para 80% nos mais recentes.* Essa evolução demonstra um esforço crescente para estruturar melhor a comunicação sobre o propósito das etapas do processo participativo. Paralelamente, a proporção de planos com atendimento parcial ao critério caiu de 45% para 15%, indicando que, nos planos mais recentes, houve um avanço na apresentação detalhada das tarefas e na previsibilidade do processo. Além disso, o percentual de planos que não apresentaram qualquer evidência de atendimento ao critério diminuiu de 30% para 5%, sugerindo uma redução nos casos em que os representantes dos povos tradicionais poderiam não ter tido clareza sobre os objetivos das reuniões. O gráfico a seguir ilustra essa evolução no atendimento ao critério de definição da tarefa.

---

<sup>303</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001557/2008-25*. Documento n. 6297214 (pp. 13-16).

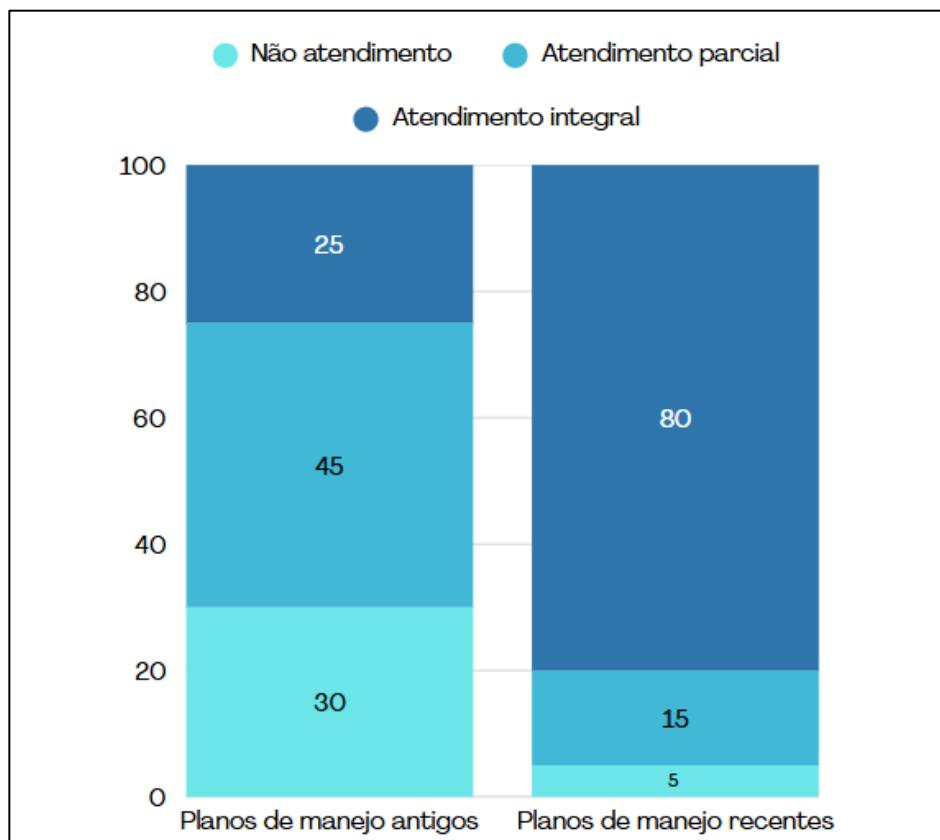


Gráfico 32 - Evolução do atendimento ao critério de definição da tarefa nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A seguir, passa-se à análise do critério de tomada de decisão estruturada, que avalia se foram utilizadas ferramentas ou técnicas adequadas para apoiar a participação dos povos tradicionais e organizar o processo decisório na elaboração dos planos de manejo, de modo a garantir que as contribuições das comunidades fossem incorporadas de forma sistemática e fundamentada.

#### 4.2.8 Tomada de decisão estruturada

Questionamento: *Ferramentas ou técnicas adequadas foram utilizadas para apoiar a participação dos povos tradicionais e a tomada de decisões?*

O critério de tomada de decisão estruturada avalia se o processo participativo empregou ferramentas, técnicas e metodologias capazes de organizar e facilitar a participação dos povos tradicionais, assegurando que as decisões fossem tomadas de forma estruturada e colaborativa. O uso de métodos apropriados é essencial para equilibrar o conhecimento técnico e os saberes tradicionais, promovendo a construção conjunta de soluções que atendam tanto às demandas das comunidades quanto aos objetivos de gestão das áreas protegidas.

Na análise dos processos administrativos, avaliou-se a adoção de metodologias que estruturaram a participação dos povos tradicionais e auxiliaram a tomada de decisões ao longo da elaboração dos planos de manejo. Foram examinadas práticas como o uso de mapas falados, perguntas norteadoras, dinâmicas participativas e outras ferramentas voltadas à coleta estruturada de informações e à construção conjunta de componentes do plano. Além disso, verificou-se a existência de estratégias para registrar e sistematizar as contribuições das comunidades, assegurando que as discussões fossem documentadas e integradas ao processo decisório. Outro aspecto analisado foi a adequação das metodologias à realidade dos povos tradicionais, considerando fatores como linguagem acessível, familiaridade com as técnicas utilizadas e alinhamento com as formas de interação e expressão cultural das comunidades. Ferramentas que incentivaram a participação ativa dos envolvidos e a organização clara das etapas do processo foram consideradas importantes para que as decisões fossem construídas de forma estruturada e compreensível para os participantes.

#### 4.2.8.1 Nos planos antigos: tomada de decisão pouco estruturada

Nos *planos de manejo mais antigos*, a tomada de decisão estruturada foi um dos critérios menos atendidos. Apenas 5% dos processos analisados garantiram integralmente o uso de metodologias participativas que sistematizaram e organizaram as decisões no processo de elaboração dos planos. A maior parte dos processos (75%) apresentou um atendimento parcial ao critério, indicando que, embora algumas iniciativas tenham sido adotadas para estruturar a participação, elas foram pontuais. Por fim, 20% dos processos não registraram qualquer uso de metodologias voltadas à estruturação da tomada de decisão, sugerindo que, nesses casos, as discussões podem ter ocorrido de maneira menos organizada, sem um método claro para coletar e integrar as contribuições das comunidades. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

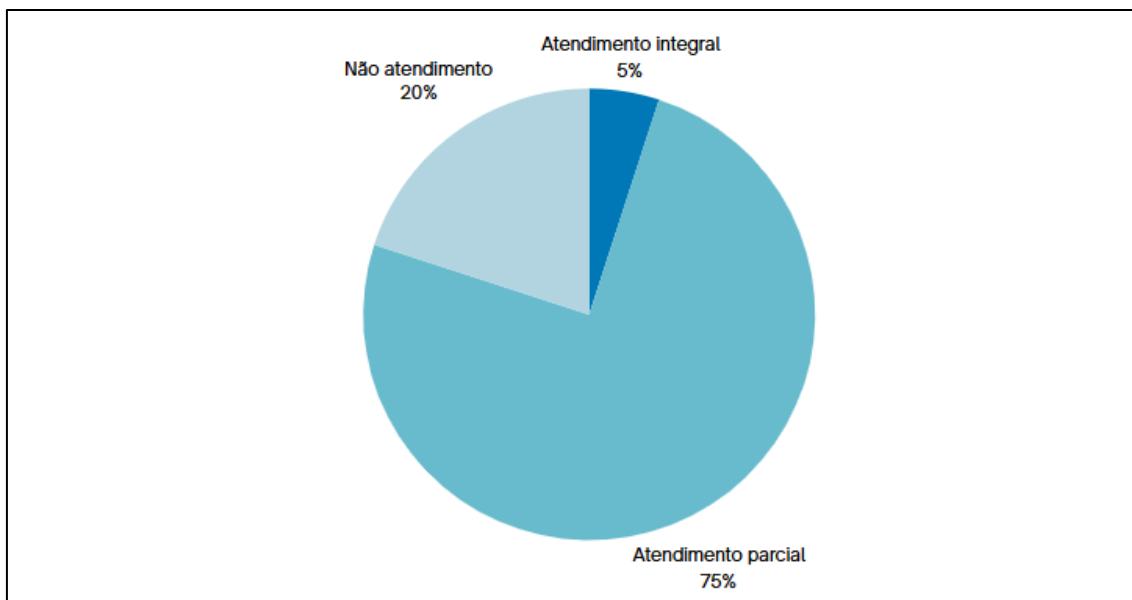


Gráfico 33 - Níveis de atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável.

O baixo nível de atendimento ao critério nos planos de manejo mais antigos reflete a limitação na adoção de metodologias estruturadas para apoiar a participação dos povos tradicionais na tomada de decisões. Em alguns casos, os relatórios disponíveis não apresentam informações suficientes para verificar a aplicação de ferramentas participativas<sup>304</sup>. Em outros, foram identificadas metodologias pontuais, como mapas falados e perguntas norteadoras, mas empregadas de forma limitada, sem a diversidade observada nos planos mais recentes<sup>305</sup>. Assim, embora algumas iniciativas tenham sido registradas, a adoção limitada de metodologias participativas evidencia que, à época, havia uma menor preocupação em estruturar o processo decisório de forma adaptada ao contexto dos povos tradicionais.

A Reserva Extrativista Mandira se destacou como o único caso entre os planos de manejo mais antigos analisados que atendeu integralmente ao critério de tomada de

<sup>304</sup> Foi o caso, por exemplo, das RESEX Rio Unini e Tapajós-Arapiuns e da APA Anhatomirim. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000100/2012-80*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.001389/2008-78*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02001.002104/2005-97*.

<sup>305</sup> Foi o caso, por exemplo, das RESEX Rio Jutaí, Auati-Paraná e Rio Ouro Preto. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000037/2009-86*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000036/2009-31*; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio 02070.000655/2008-45*.

decisão estruturada, ante a ampla utilização de metodologias para apoiar a participação dos povos tradicionais. Durante o processo, foram empregadas diversas metodologias que estruturaram e facilitaram a participação dos povos tradicionais na construção dos elementos dos planos de manejo<sup>306</sup>. A metodologia *MetaPlan* foi utilizada para organizar e facilitar as discussões<sup>307</sup>, tendo sido complementada pela dinâmica *teia humana*, que incentivou os participantes a identificar desafios ligados às suas atividades produtivas e propor soluções em um formato participativo e reflexivo. Além disso, a dinâmica da *linha do tempo* permitiu mapear os principais marcos históricos e produtivos das comunidades, proporcionando uma visão contextualizada da evolução das atividades locais<sup>308</sup>. O *varal das atividades* detalhou aspectos da cadeia produtiva, como o número de famílias envolvidas, o tempo dedicado a cada atividade, as formas de comercialização e o volume de produção, permitindo um diagnóstico mais preciso dos desafios enfrentados e das oportunidades disponíveis<sup>309</sup>. Outras dinâmicas, como uma *gincana*<sup>310</sup> e a *dinâmica 5 estrelas*<sup>311</sup>, também foram utilizadas para engajar os participantes de maneira lúdica,

<sup>306</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001381/2008-10*. Documento n. 11408368 (pp. 93, 97, 147 e 169).

<sup>307</sup> A *Metaplan* é uma metodologia de moderação alemã para trabalhos em grupo que combina *brainstorming* e a busca por objetivos e ações conjuntas através do uso de fichas coloridas. Ela promove a participação democrática e equitativa, permitindo que todos expressem as suas ideias anonimamente em um painel visual, facilitando a organização, a síntese e o consenso do grupo para alcançar metas, fazer diagnósticos, planejar e avaliar. Nesse sentido: INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). LIMA, Denise Valeria de; AMIDANI, Renata; ÁGUAS, Carla. *Guia prático para facilitação de eventos participativos*. Brasília: IPAM, 2017.

<sup>308</sup> A *linha do tempo* permite registrar informações sobre a história de ocupação da área, como primeiros habitantes, famílias, atividades praticadas e acontecimentos relevantes (chegada da energia elétrica, primeira escola, formação de associações, etc.). Na prática, os fatos são anotados em cartões e dispostos em ordem cronológica em um varal ou faixa de papel, possibilitando identificar a quantas gerações as famílias estão na área, reforçar o sentimento de pertencimento e fornecer subsídios para a elaboração das normas de uso dos recursos. Nesse sentido: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>309</sup> O *varal de atividades* permite registrar informações sobre as práticas produtivas, como pesca, agricultura, extrativismo, artesanato e formas de comercialização, indicando número de envolvidos, tempo dedicado e principais dificuldades. Na prática, cada atividade é escrita em cartões e afixada em um varal ou mural, possibilitando a visualização coletiva, a organização temática e a definição de prioridades para subsidiar o manejo da área protegida. Conferir: D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>310</sup> A *gincana*, utilizada em oficinas participativas, reúne atividades coletivas em forma de provas ou desafios lúdicos relacionados ao cotidiano dos participantes, com o objetivo de estimular a cooperação e favorecer a integração. INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL (IEB). SANTOS, Ailton Dias dos (Org.) *Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

<sup>311</sup> A *dinâmica das cinco estrelas* consiste em solicitar que os participantes atribuam de uma a cinco estrelas a propostas ou atividades relacionadas ao manejo, o que permite visualizar de forma simples as preferências do grupo e hierarquizar prioridades coletivas. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL,

tornando o processo mais acessível e interativo. A variedade de metodologias empregadas demonstra uma preocupação em estruturar a participação e garantir que as decisões fossem baseadas tanto em informações concretas quanto na experiência compartilhada das comunidades. A seguir, apresenta-se um registro visual da dinâmica do varal de atividades aqui mencionada.

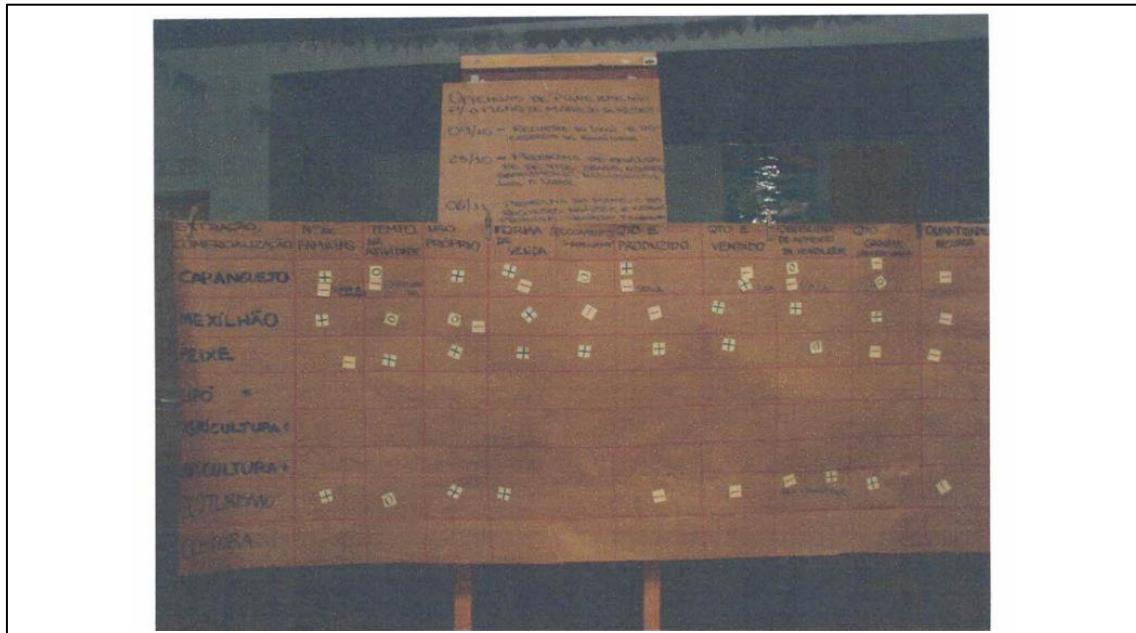


Figura 39 - Dinâmica do varal de atividades, realizada junto com as comunidades de povos tradicionais: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Mandira.

#### 4.2.8.2 Nos planos recentes: fortalecimento da tomada de decisão estruturada

Nos *planos de manejo mais recentes*, observou-se um avanço significativo na adoção de metodologias voltadas à estruturação da tomada de decisão. O percentual de atendimento integral ao critério aumentou para 60%, indicando que, na maioria dos casos, foram aplicadas ferramentas e dinâmicas que facilitaram a participação dos povos tradicionais de forma sistemática e organizada. Outros 35% dos processos analisados apresentaram um atendimento parcial, o que demonstra a adoção de algumas metodologias participativas, mas de forma pontual ou sem aplicação ao longo de todo o processo. Apenas 5% dos planos não registraram o uso de metodologias estruturadas para apoiar a tomada de decisão. O gráfico a seguir ilustra esses percentuais.

Marcus; FRANCA, Nahyda (Orgs.). *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ibase, 2003.

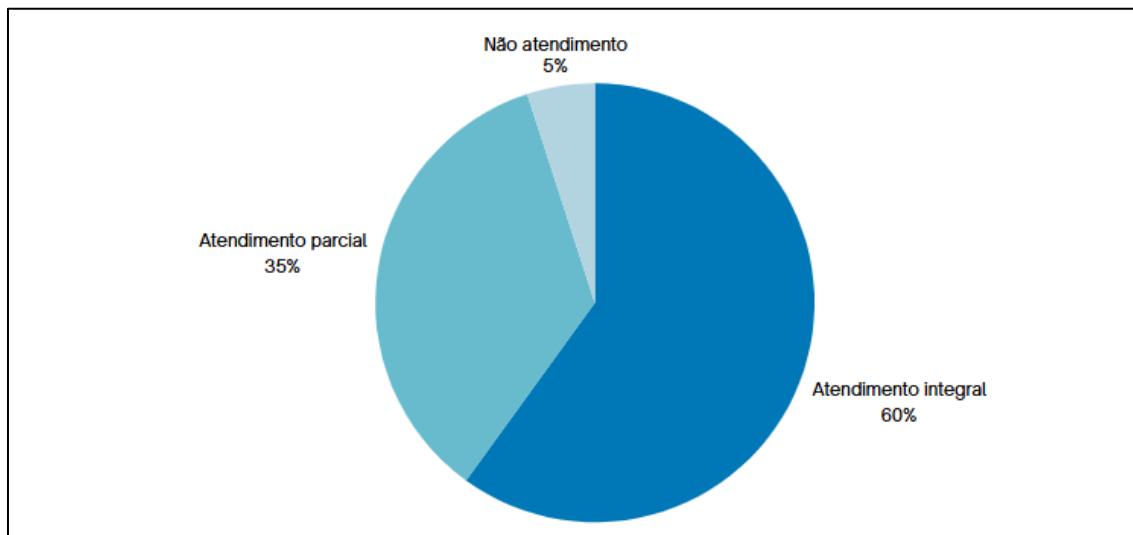


Gráfico 34 - Níveis de atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável.

O processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde destacou-se entre os planos recentes pelo uso de várias metodologias inovadoras que estruturaram a participação e apoiaram a tomada de decisões. Um exemplo foi a utilização da chamada *rede de ideias*<sup>312</sup>, metodologia que permitiu que temas e sugestões adicionais – fora da pauta – fossem coletados ao longo da oficina e inseridos em uma estrutura visual representada como uma "rede do pescador". Os participantes escreviam as suas ideias em "peixes" de papel, que eram depositados em um balão e posteriormente fixados na rede para discussão em momento oportuno<sup>313</sup>. Esse método, utilizado também em diversos outros planos de manejo recentes analisados, garantiu que nenhuma contribuição se perdesse, promovendo um processo mais estruturado<sup>314</sup>. A figura abaixo ilustra essa dinâmica.

<sup>312</sup> *Rede de ideias*, também chamada de *chuva de ideias*, corresponde ao método conhecido como *brainstorming*, utilizado para estimular a geração coletiva de soluções. A técnica consiste em reunir as contribuições espontâneas dos participantes em torno de um problema ou tema, promovendo a livre associação de ideias e possibilitando a identificação de alternativas para subsidiar processos de decisão. Nesse sentido: ESTEVES, Rodrigo. *O Brainstorm eficaz: Como gerar ideias com mais eficiência*. 1. ed. São Paulo: Dash Editora, 2017.

<sup>313</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.004675/2021-62*. Documento n. 15353261 (p. 12).

<sup>314</sup> Diversos outros planos de manejo recentes analisados utilizaram essa mesma metodologia, também chamada de *berçário de ideias*, a exemplo da APA Costa das Algas e das RESEX Corumbau, Maracanã e Lagoa do Jequiá. Conferir: INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001665/2021-75*. Documento n. 14617427 (p. 34); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001385/2008-90*. Documento n. 5349650 (p. 59); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005275/2022-55*. Documento n. 12655114 (p. 16); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.007458/2019-18*. Documento n. 10765327 (p. 11).



Figura 40 - Dinâmica da rede de ideias:  
processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Além disso, o ICMBio realizou uma dinâmica de construção de uma *linha do tempo participativa* da história da Reserva Extrativista, que “ajudou a plenária a entender e contextualizar todo o histórico de luta pelo território, processo de criação e implementação da RESEX Prainha do Canto Verde de forma cronológica”, tendo contado com a intervenção e contribuição de diversos participantes, que complementaram fatos ausentes<sup>315</sup>. A metodologia da linha do tempo, amplamente utilizada em outros planos de manejo analisados, permite que os participantes organizem eventos passados de forma visual e colaborativa, promovendo um resgate histórico coletivo e facilitando a compreensão da trajetória da área protegida. Nos processos em que foi aplicada, essa técnica se mostrou uma ferramenta eficaz para estruturar debates e fortalecer a memória coletiva, ao mesmo tempo em que possibilitou identificar padrões e desafios enfrentados ao longo do tempo<sup>316</sup>.

<sup>315</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.004675/2021-62*. Documento n. 15353261 (p. 18).

<sup>316</sup> Vários outros processos de planos de manejo mais recentes analisados também utilizaram esse método, a exemplo das RESEX Lagoa do Jequiá, Ituxi e Renascer. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.007458/2019-18*. Documento n. 10763281 (pp. 4 e 12); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000038/2009-21*. Documento n. 6882110 (p. 5); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02264.000002/2014-37*. Documento n. 4966958 (pp. 16-17).

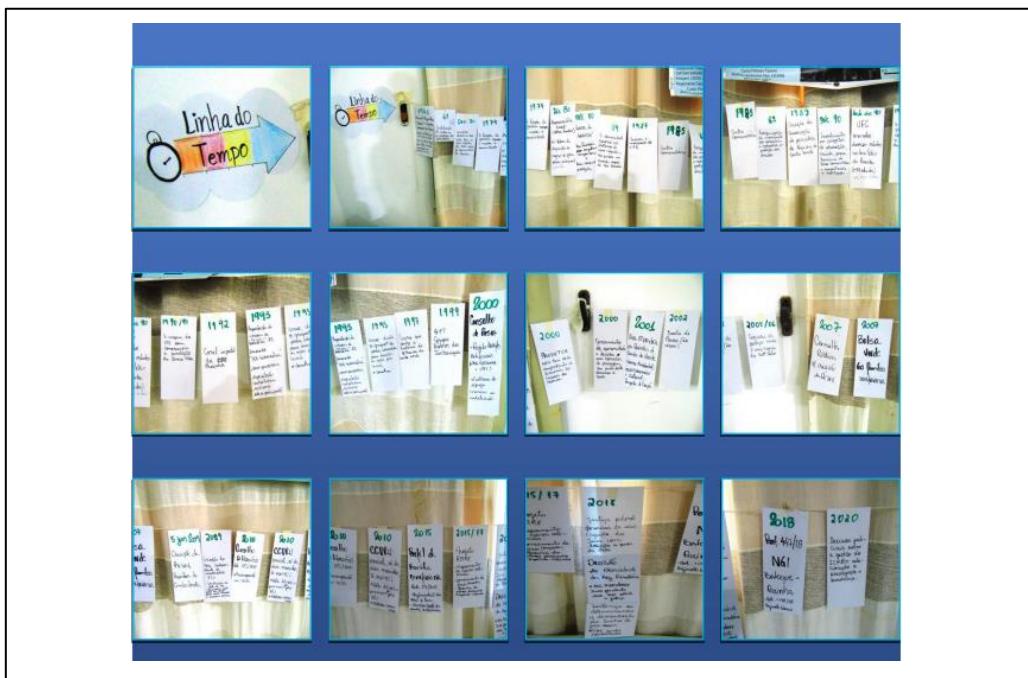


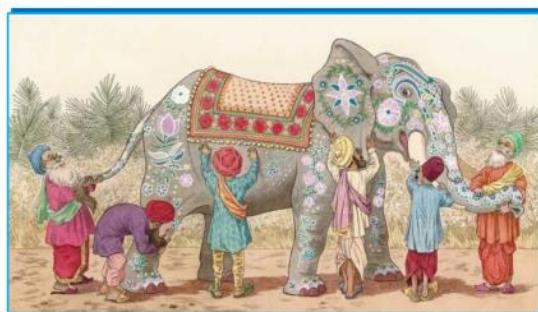
Figura 41 - Dinâmica da linha do tempo: processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

Ainda no processo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, com o objetivo de trazer uma reflexão sobre a discussão que ocorreu ao longo da construção da linha do tempo, momento em que os ânimos de alguns participantes se exaltaram, a equipe do ICMBio contou a chamada *fábula do elefante*<sup>317</sup>, utilizando-a como ferramenta de reflexão sobre como cada pessoa percebe apenas uma parte do todo, destacando a importância de integrar diferentes perspectivas no processo<sup>318</sup>.

<sup>317</sup> A metodologia *Fábula do Elefante* refere-se principalmente à parábola *Os Cegos e o Elefante*, uma história que ilustra como diferentes pessoas, baseadas em suas experiências limitadas, descrevem uma realidade que é apenas uma pequena parte dela. Não há um método de ação específico associado, mas sim uma lição sobre a importância da empatia, da visão sistêmica e da humildade para reconhecer que a percepção individual é parcial e incompleta. WIKIPEDIA. *Os cegos e o elefante*. Disponível em: [bit.ly/4mercrK](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Os_cegos_e_o_elefante&oldid=10000000). Acesso em: 14 set. 2025.

<sup>318</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.004675/2021-62*. Documento n. 15353261 (p. 20).

**\*A FÁBULA DO ELEFANTE**



Existe uma fábula hindu, onde cegos foram colocados diante de um elefante: o primeiro encostou na lateral e informou que o elefante parecia uma parede; outro passou a mão na presa e disse que o animal era como uma espada; o terceiro pegou a tromba e falou que o elefante se assemelhava a uma cobra; em seguida, o quarto cego envolveu as pernas do elefante com um abraço e imaginou-o como uma árvore; o quinto, ao apalpar a orelha, descobriu-o como um leque; o último, ao dar com o rabo do animal, puxando-o, pensou-o como uma corda. Visões diferentes sobre a mesma coisa é algo comum no mundo das percepções.

Figura 42 - Fábula do elefante:  
processo de elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde.

A ampliação do uso de metodologias estruturadas na elaboração dos planos de manejo mais recentes reflete, em grande parte, a adoção de orientações contidas no já mencionado roteiro metodológico do ICMBio para elaboração e revisão de planos de manejo, que sistematizou a recomendação de ferramentas participativas para apoiar o processo de tomada de decisão. Esse roteiro contribuiu para que diversas técnicas fossem replicadas em diferentes áreas protegidas, promovendo maior uniformidade nos procedimentos e ampliando a incorporação de metodologias voltadas à participação dos povos tradicionais.

Entre as metodologias mais recorrentes nos planos recentes, destaca-se o *café mundial*, dinâmica em que os participantes são divididos em pequenos grupos para discutir diferentes temas simultaneamente. Cada grupo registra as suas contribuições em tarjetas ou painéis e após um período os participantes trocam de mesa enquanto um anfitrião permanece para compartilhar as ideias já discutidas e facilitar a continuidade do debate<sup>319</sup>. O Café Mundial foi amplamente utilizado em áreas como a Reserva Extrativista Corumbau, a Área de Proteção Ambiental Costa das Algas e a Reserva Extrativista

<sup>319</sup> D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

Arraial do Cabo, consolidando-se como uma ferramenta eficaz para organizar as discussões e tornar o processo decisório mais estruturado<sup>320</sup>.

Outra prática recorrente foi o *Passeio Guiado*, metodologia empregada para resgatar e validar os produtos gerados ao longo das oficinas. Durante essa atividade, os participantes percorrem os materiais produzidos, revisitam as discussões realizadas e consolidam as decisões tomadas<sup>321</sup>. Esse método foi aplicado em processos como os da Floresta Nacional de Mulata e das Áreas de Proteção Ambiental Costa dos Corais e Costa das Algas, promovendo uma síntese colaborativa dos resultados das oficinas e reforçando o envolvimento dos participantes na construção dos planos de manejo<sup>322</sup>.

O uso dos *cartões de avaliação* "Que bom!" e "Que tal?" também foi amplamente empregado para permitir que os participantes expressassem as suas percepções sobre as oficinas realizadas. O cartão "Que bom!" era utilizado para registrar aspectos positivos das atividades, enquanto o cartão "Que tal?" servia para sugerir melhorias. Em alguns casos, também foi incorporado o cartão "Que pena", permitindo que os participantes apontassem dificuldades ou desafios observados ao longo do processo<sup>323</sup>. Essa metodologia foi aplicada em diversas áreas protegidas, como as Áreas de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba e da Costa dos Corais e a Reserva Extrativista Pirajubaé, garantindo um espaço contínuo de avaliação e ajustes e favorecendo um processo participativo mais dinâmico e responsivo<sup>324</sup>.

<sup>320</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001385/2008-90*. Documento n. 5349650 (p. 47); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001665/2021-75*. Documento n. 14623682 (p. 49); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.000042/2009-99*. Documento n. 02126.000790/2018-70 (p. 57).

<sup>321</sup> D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>322</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02121.000632/2019-41*. Documento n. 6378000 (p. 106); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.012883/2017-59*. Documento n. 4566698 (p. 76); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001665/2021-75*. Documento n. 14623682 (p. 99).

<sup>323</sup> TOOLKIT DE INOVAÇÃO. *Método: Que bom / Que pena / Que tal*. Disponível em: [bit.ly/4nbFCuo](https://bit.ly/4nbFCuo). Acesso em: 14 set. 2025.

<sup>324</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.012884/2017-01*. Documento n. 5237798 (pp. 19-21); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.012883/2017-59*. Documento n. 4566698 (p. 10); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.002075/2008-92*. Documento n. 5872782 (pp. 5-9).

Outra metodologia amplamente utilizada foi a *chuva de ideias*, empregada para coletar rapidamente percepções e sugestões dos participantes sobre um determinado tema. Essa técnica permitiu que as contribuições fossem registradas sem restrições iniciais, para, em seguida, serem organizadas e debatidas coletivamente. Nos planos analisados, a chuva de ideias foi aplicada em oficinas de áreas como a Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade e a Floresta Nacional de Balata-Tufari, servindo como um método ágil para levantar questões relevantes e estruturar o processo de construção do plano de manejo com base nas prioridades identificadas pelos participantes<sup>325</sup>.

Por fim, o uso dos *cartões "Uau!" e "carro atolado"* (ou *"barco encalhado"* nas *áreas protegidas marinhas*) destacou-se como uma ferramenta de apoio ao andamento das discussões durante as oficinas<sup>326</sup>. O cartão "uau!" era utilizado para expressar concordância ou entusiasmo em relação a determinada fala ou decisão, funcionando como um incentivo ao engajamento coletivo. Já o cartão "carro atolado" era levantado quando os participantes sentiam que a discussão estava estagnada ou que determinado tema estava gerando dificuldades para avançar, permitindo que os facilitadores ajustassem a condução da oficina e buscassem estratégias para destravar o debate. Esses cartões foram aplicados em diversos processos analisados, como nas Reservas Extrativistas Maracanã e Batoque e na Floresta Nacional Mulata, auxiliando na organização das dinâmicas de participação e garantindo que todos tivessem um mecanismo acessível para sinalizar as suas percepções ao longo dos debates<sup>327</sup>. A figura abaixo ilustra os cartões em comento.

---

<sup>325</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.001557/2008-25*. Documento n. 6297214 (p. 21); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.002590/2020-69*. Documento n. 7013534 (p. 54).

<sup>326</sup> D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

<sup>327</sup> INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02070.005275/2022-55*. Documento n. 12655114 (p. 12); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02124.000311/2019-16*. Documento n. 11394478 (p. 8); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Processo SEI/ICMBio n. 02121.000632/2019-41*. Documento n. 6378000 (pp. 20 e 75).

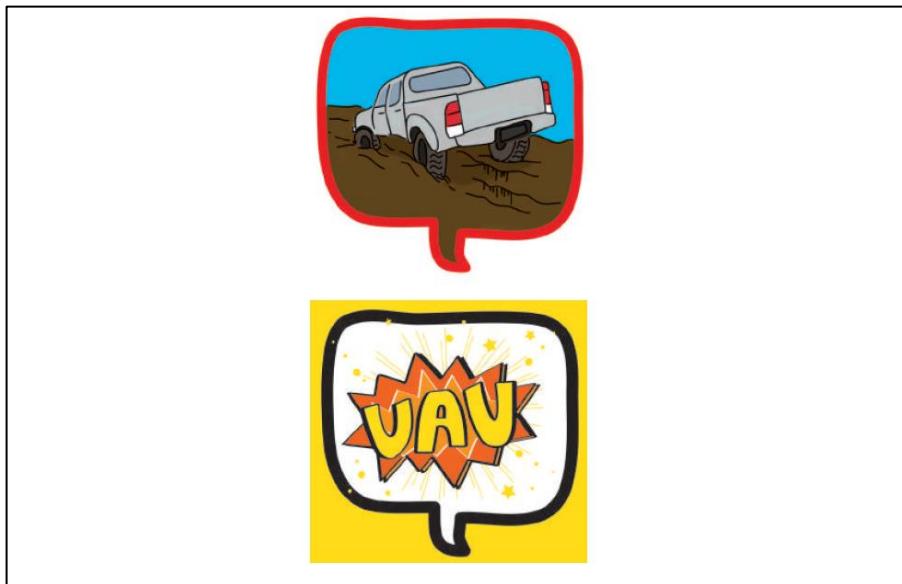


Figura 43 - Exemplo de cartões “Uau!” e “carro atolado”.

#### 4.2.8.3 Comparação: ampliação significativa das metodologias estruturadas

A comparação entre os planos de manejo mais antigos e os mais recentes revela um avanço expressivo no atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada. *Enquanto nos planos antigos apenas 5% dos processos analisados atenderam integralmente ao critério, esse percentual aumentou para 60% nos planos mais recentes*, evidenciando uma ampliação significativa no uso de metodologias estruturadas para apoiar a participação dos povos tradicionais. Além disso, houve uma redução substancial dos casos em que não foram identificadas metodologias voltadas à estruturação da tomada de decisão, passando de 20% nos planos antigos para apenas 5% nos recentes. Os processos com atendimento parcial ao critério diminuíram de 75% para 35%, indicando que práticas participativas isoladas deram lugar a abordagens mais sistemáticas e integradas. O gráfico a seguir ilustra essa evolução.

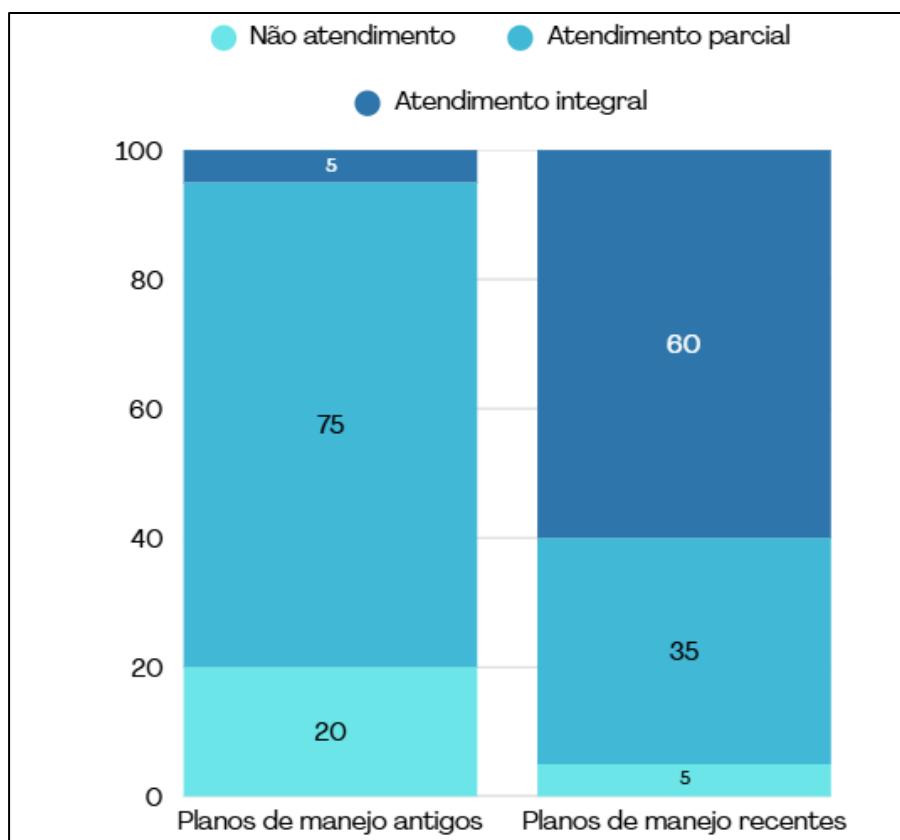


Gráfico 35 - Evolução do atendimento ao critério de tomada de decisão estruturada nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Concluída a análise dos critérios de participação social na elaboração dos planos de manejo sob a ótica dos seus respectivos processos administrativos, é possível sistematizar e sintetizar um panorama geral de avanços e limites.

#### 4.3 SÍNTESE DOS AVANÇOS: CONSOLIDAÇÃO DA CORREGULAÇÃO COM DESAFIOS PERSISTENTES

Nesta segunda fase da análise, examinou-se os processos administrativos que documentam a elaboração de planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável. Para avaliar o nível de participação dos povos tradicionais, aplicou-se os mesmos critérios de avaliação da participação social aplicados na análise do arcabouço jurídico. Para viabilizar a análise, selecionou-se uma amostra correspondente a dois terços dos processos administrativos de planos de manejo considerados aptos para análise, dividindo-a igualmente entre os instrumentos mais antigos e mais recentes, com base nas respectivas datas de publicação no Diário Oficial da União.

A análise dos processos administrativos de elaboração dos planos de manejo das áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais revelou diferenças significativas entre os planos de manejo mais antigos e os mais recentes, evidenciando uma evolução na participação social ao longo do tempo. Nos planos de manejo mais antigos – publicados há mais de dez anos – a participação em níveis elevados a ponto de configurar uma dinâmica de *corregulação* é pouco expressiva, sendo identificada em apenas um quinto dos casos (20% - 4 casos). Esse dado indica que, na maior parte dos processos analisados, os povos tradicionais não foram envolvidos de maneira plenamente colaborativa nem tiveram um papel determinante na elaboração das normas dos planos de manejo. O nível predominante de participação, constatado em metade dos casos, foi de *participação ativa* (50% - 10 casos), indicando que os povos tradicionais tiveram oportunidades reais de contribuir para a elaboração do instrumento, mas sem exercer um papel determinante. Além disso, um quarto dos casos revelou a ocorrência de uma *participação simbólica* (25% - 5 casos), isto é, apesar de um envolvimento formal, os povos tradicionais não tiveram uma oportunidade real de contribuir para o conteúdo do plano. Por fim, um dos processos analisados (5% - 1 caso) registrou um cenário de *não participação*, evidenciando a ausência completa de envolvimento dos povos tradicionais no processo de elaboração do instrumento.

Já nos planos de manejo mais recentes – publicados há menos de cinco anos – observou-se uma mudança expressiva nos níveis de participação dos povos tradicionais. A *corregulação* passou a ser predominante, sendo identificada em 85% dos casos (17), o que indica um avanço significativo na institucionalização da participação desses grupos na elaboração de planos de manejo. Esse cenário demonstra que, nos processos mais recentes, os povos tradicionais passaram a ser envolvidos de maneira colaborativa e a desempenhar um papel determinante na construção dos componentes do plano de manejo, especialmente no seu componente normativo. Os demais casos foram classificados como *participação ativa* (10% - 2 casos), evidenciando que, mesmo quando a corregulação não foi alcançada, os povos tradicionais ainda tiveram oportunidades reais de contribuir para a formulação das normas, embora sem exercer um papel determinante. Diferentemente do quanto observado nos planos mais antigos, não houve registro de *participação simbólica*. Houve apenas um caso de *não participação* (5% - 1 caso), refletindo a ausência total de envolvimento dos povos tradicionais nesse processo específico. Esse panorama revela um avanço substancial nos níveis de participação dos povos tradicionais na produção de normas em áreas protegidas federais no Brasil, sob a ótica dos processos que

documentam a elaboração dos planos de manejo, evidenciando uma transformação na forma como esses grupos são inseridos nos processos decisórios.

Essa mudança de padrão parece estar diretamente relacionada à evolução do arcabouço jurídico, especialmente ao aprimoramento das diretrizes normativas e administrativas voltadas à participação dos povos tradicionais. A edição da IN ICMBio n. 7/2017 e a adoção do *Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais* estabeleceram parâmetros mais claros e detalhados para a participação social nesses processos. Embora nem todos os planos de manejo mais recentes tenham sido elaborados integralmente sob a vigência da IN n. 7/2017 – já que a sua aplicação foi restrita a processos cujo início ainda não havia ocorrido quando a norma entrou em vigor –, observou-se que as diretrizes e práticas introduzidas pelo novo arcabouço foram amplamente incorporadas, mesmo quando a sua adoção não era formalmente exigida. Isso sugere que as mudanças normativas tiveram um impacto mais amplo nas práticas institucionais do ICMBio, promovendo a consolidação de padrões mais robustos de participação social na elaboração dos planos de manejo.

A análise quantitativa reforça a percepção de que a evolução normativa foi determinante para ampliar o protagonismo dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo. Comparando os dois períodos, observa-se que a *corregulação* aumentou de 20% nos planos de manejo mais antigos para 85% nos mais recentes, o que representa um crescimento de 325% nesse nível de participação. Esse avanço reflete não apenas uma mudança institucional, mas também um fortalecimento do papel dos povos tradicionais na formulação das normas desses instrumentos. Ao mesmo tempo, a *participação ativa* reduziu-se de 50% para 10% – isto é, uma queda de 80% nesse nível intermediário de envolvimento – sugerindo que muitos casos em que os povos tradicionais anteriormente tinham apenas oportunidades reais de contribuir, mas sem exercer um papel determinante, passaram a configurar corregulação. Além disso, a *participação simbólica* desapareceu completamente nos planos de manejo mais recentes, indicando que a simples formalização do envolvimento dos povos tradicionais sem impacto real sobre o conteúdo dos planos se tornou uma prática residual. O único aspecto negativo é a permanência de um pequeno percentual de casos de *não participação*, que se manteve em 5%, demonstrando que ainda há desafios a serem superados para garantir a universalização da participação efetiva. Os dados evidenciam, portanto, avanços significativos na consolidação da *corregulação* como modelo predominante nos planos de manejo mais recentes.

Para compreender com maior profundidade os fatores que impulsionaram essas mudanças e identificar desafios ainda existentes, procedeu-se a um exame detalhado do atendimento a cada critério de participação social, destacando avanços, limitações e persistências identificadas nos planos de manejo mais antigos e mais recentes. Critérios estruturais, como envolvimento prévio (aumento do percentual de atendimento integral de 40% para 90%), influência (25% para 85%), definição da tarefa (25% para 80%) e tomada de decisão estruturada (5% para 60%), apresentaram melhorias expressivas, indicando um aumento substancial no protagonismo dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo. Aspectos relacionados às condições para a participação também evoluíram, ainda que de forma mais moderada, como acessibilidade de recursos (60% para 75%) e transparência (75% para 90%). Já a representatividade e a independência seguem como os critérios mais desafiadores, com atendimento integral de apenas 50% e 55%, respectivamente. Esses dados demonstram que, embora a corregulação tenha se tornado o padrão mais recorrente nos planos de manejo mais recentes, a sua consolidação plena ainda requer aprimoramentos na forma como os processos são conduzidos, especialmente para assegurar que todos os critérios sejam atendidos de maneira consistente.

#### 4.4 ENTRE NORMA E REGISTROS FORMAIS: A CORREGULAÇÃO CONSOLIDADA ALÉM DO PREVISTO NO AR CABOUÇO JURÍDICO

A comparação entre as duas análises – do arcabouço jurídico e dos processos administrativos de elaboração dos planos de manejo – revelou tanto convergências quanto diferenças nos achados. Enquanto a análise do arcabouço jurídico aponta que o nível de participação evoluiu de *participação simbólica* para *participação ativa*, sem alcançar a *corregulação*, a análise dos processos administrativos demonstra que, na prática, os planos de manejo mais recentes apresentam um nível predominante de *corregulação*.

De forma contraintuitiva, foi na prática administrativa que a corregulação se consolidou como modelo prevalente. Os processos mais recentes de elaboração de planos de manejo evidenciam que os instrumentos metodológicos empregados e os mecanismos de mobilização institucional resultaram em processos participativos mais densos e estruturados do que aqueles formalmente previstos. A atuação administrativa não apenas assegurou a efetividade das disposições normativas, mas as superou, conformando

arranjos participativos que extrapolam os parâmetros mínimos fixados no arcabouço jurídico.

Esse resultado inverte a expectativa usual de que a norma estabeleceria o nível mais elevado da participação, cabendo à Administração apenas cumprí-la. Essa inversão levanta importantes questões sobre a legitimidade e, principalmente, a eficácia das normas coproduzidas. A hipótese que se desenha, e que será aprofundada no capítulo seguinte, é que, ao adotar um modelo de corregulação não exigido em lei, a prática administrativa busca construir normas com maior potencial de eficácia, ou seja, com maior capacidade de gerar efeitos práticos na gestão do território. Ao posicionar os povos tradicionais como sujeitos ativos na construção das normas dos planos de manejo, o órgão ambiental não está apenas seguindo o procedimento mínimo juridicamente exigido, mas construindo as bases para uma norma com maior legitimidade e, consequentemente, com maior chance de ser espontaneamente cumprida e respeitada.

Em ambas as análises, observou-se uma evolução significativa na participação dos povos tradicionais ao longo do tempo, com melhorias expressivas em critérios como envolvimento prévio e influência. Persistem, entretanto, desafios comuns, especialmente no que se refere à representatividade e à independência, cujos percentuais de atendimento integral permanecem baixos em relação aos demais critérios. Isso indica que, apesar dos avanços, subsistem limitações estruturais, tanto no plano normativo quanto na prática administrativa.

Para aprofundar essa análise, o capítulo subsequente confronta os achados documentais com entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais. As entrevistas buscaram captar percepções e experiências não necessariamente registradas nos documentos, permitindo avaliar a correspondência entre os registros formais e percepção dos atores, bem como cotejar as visões dos diferentes grupos entrevistados.

## 5 A REGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS SOB A ÓTICA DOS ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO

As vozes daqueles que vivenciaram os processos de elaboração dos planos de manejo – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – revelam nuances que os documentos por si só não capturam. A escuta qualificada dessas diferentes perspectivas permite identificar convergências e divergências em relação aos registros administrativos, trazendo à tona complementaridades que enriquecem a análise e diferenças de percepção que ajudam a refinar o diagnóstico da participação social na elaboração dos planos de manejo. Com base nas entrevistas realizadas, este capítulo examina o nível de participação dos povos tradicionais a partir da perspectiva dos atores diretamente envolvidos nos processos de elaboração de planos de manejo de áreas protegidas federais.

Conforme detalhado na seção metodológica, o recorte empírico concentrou-se em 20 planos de manejo – os 10 mais antigos e os 10 mais recentes analisados na etapa anterior – definidos a partir da data de publicação no Diário Oficial da União, com o objetivo de estruturar a análise a partir da temporalidade dos casos e possibilitar o contraste entre os resultados obtidos. As tabelas a seguir apresentam as 20 áreas protegidas cujos planos de manejo foram selecionados para esta etapa da pesquisa, organizadas de acordo com a data de publicação no Diário Oficial da União.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais com planos de manejo mais antigos		UF	Ano Publicação
1	Reserva Extrativista Arapixi	AM	2010
2	Reserva Extrativista Rio Iriri	PA	2011
3	Reserva Extrativista Mandira	SP	2011
4	Floresta Nacional de Jacundá	RO	2011
5	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	PA	2011
6	Reserva Extrativista Médio Juruá	AM	2012
7	Reserva Extrativista Rio Xingu	PA	2012
8	Reserva Extrativista do Rio Jutaí	AM	2012
9	Reserva Extrativista Auati-Paraná	AM	2012
10	Floresta Nacional de Caxiuanã	PA	2013

Tabela 15 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais antigos: recorte das entrevistas.

Áreas protegidas federais de uso sustentável com povos tradicionais com planos de manejo mais recentes		UF	Ano publicação
1	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	CE	2024
2	Reserva Extrativista do Corumbau	BA	2023
3	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	ES	2023
4	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	AC	2023
5	Reserva Extrativista Maracanã	PA	2023
6	Reserva Extrativista do Batoque	CE	2023
7	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	AL	2023
8	Reserva Extrativista Ituxi	AM	2022
9	Reserva Extrativista do Pirajubaé	SC	2021
10	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	AL	2021*

Tabela 16 - Áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais com planos de manejo mais recentes: recorte das entrevistas.

Para cada um desses 20 planos de manejo, buscou-se realizar duas entrevistas – uma com um servidor do ICMBio e outra com um membro de povo tradicional que participou da elaboração do respectivo plano de manejo<sup>328</sup> – totalizando 40 entrevistas previstas. Ao final, foram realizadas 39 entrevistas: 20 com servidores do ICMBio<sup>329</sup> e 19 com membros de povos tradicionais, cujos segmentos seguem detalhados no rodapé<sup>330</sup>.

No primeiro subitem (5.1), a comparação entre as percepções dos entrevistados e a análise dos processos administrativos evidencia um elevado grau de convergência quanto ao nível de participação dos povos tradicionais. Entre os servidores do ICMBio, as classificações atribuídas coincidem em grande parte com aquelas identificadas nos processos. Já os membros tradicionais também demonstram forte convergência, embora em alguns casos tenham atribuído níveis mais altos de participação do que os registrados. A análise conjunta mostra que as divergências são pontuais e, em regra, restritas a

<sup>328</sup> Conforme exposto em nota de rodapé anterior, na seção da metodologia da pesquisa, a opção por entrevistar apenas um servidor e um membro tradicional por plano de manejo buscou priorizar a inclusão de um número maior de áreas protegidas e captar percepções de grupos com posições distintas no processo, ampliando o escopo da comparação sem comprometer a profundidade da análise. Essa escolha mostrou-se mais adequada do que concentrar múltiplas entrevistas em poucas áreas, pois favoreceu a diversidade territorial e a comparação entre diferentes experiências participativas.

<sup>329</sup> Dos 20 servidores do ICMBio entrevistados, 9 se identificaram como chefes (ou chefes substitutos) da área protegida à época de elaboração do plano de manejo, 7 como coordenadores ou pontos focais do plano de manejo e 4 como integrantes da equipe principal ou ampliada da Coordenação de Elaboração e Revisão de Planos de Manejo (COMAN), da sede do ICMBio em Brasília.

<sup>330</sup> Dos 19 membros de povos tradicionais entrevistados, 10 se identificaram como extrativistas, 6 como pescadores artesanais, 1 como marisqueira, 1 como indígena e 1 como quilombola. Essa composição resulta do recorte empírico adotado na pesquisa – centrado nos 10 planos de manejo mais antigos e nos 10 mais recentes –, sem que tenha havido seleção prévia por tipo de povo tradicional. A única entrevista não realizada foi com um membro tradicional de um plano de manejo mais antigo – Floresta Nacional de Jacundá (2011) – cujos potenciais participantes indicados eram pessoas já bastante idosas e sem acesso à internet, o que inviabilizou a realização da entrevista por videoconferência.

categorias próximas, reforçando a credibilidade das classificações utilizadas nesta pesquisa.

No segundo subitem (5.2), a análise das entrevistas à luz dos oito critérios de participação social revela avanços significativos, mas também persistentes limitações na forma como os povos tradicionais têm sido envolvidos na elaboração dos planos de manejo. Os relatos indicam maior clareza na definição das tarefas e objetivos, o uso ampliado de metodologias participativas e esforços para garantir condições materiais mínimas de presença. Ao mesmo tempo, emergem barreiras relevantes, como assimetrias de linguagem, limites à independência dos participantes e a ausência de mecanismos de compensação pela perda de renda. Esses achados complementam e, em alguns pontos, contrastam com as evidências extraídas dos processos administrativos, trazendo à tona aspectos não captados nos registros oficiais e ressaltando o papel das entrevistas para revelar as percepções e experiências concretas dos atores envolvidos.

No terceiro subitem (5.3), a análise ultrapassa a aplicação estrita dos critérios e examina como a participação se relaciona com a eficácia e a legitimidade das normas, bem como as mudanças verificadas em seu nível ao longo do tempo. Os relatos indicam que a participação dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo não apenas reforça a eficácia e a legitimidade das disposições normativas, mas também consolida os planos de manejo como instrumentos de corregulação. Do ponto de vista dos servidores, destaca-se uma evolução consistente no nível de participação, impulsionada por marcos jurídicos, alterações metodológicas e um aprendizado organizacional que substituiu práticas unilaterais por posturas dialógicas. Assim, a pesquisa evidencia que a participação, antes frequentemente reduzida a uma exigência procedural, passou a desempenhar papel central na produção de normas mais eficazes, legítimas e ajustadas às realidades sociais.

## 5.1 A ALTA CONVERGÊNCIA ENTRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO NA PERCEPÇÃO DOS ATORES E NA ANÁLISE DOS PROCESSOS

A confrontação entre os três eixos analisados – entrevistas com servidores, entrevistas com membros tradicionais e registros documentais dos processos administrativos – revela um elevado grau de convergência nas percepções sobre o nível de participação dos povos tradicionais, conforme se demonstrará a seguir.

Após responderem a perguntas sobre o atendimento aos critérios de participação social em cada caso, os entrevistados foram convidados a classificar o nível de participação observado na elaboração do respectivo plano de manejo, utilizando as quatro categorias definidas nesta pesquisa: *não participação*, *participação simbólica*, *participação ativa* e *corregulação*. Essas respostas foram sistematizadas com base nessas categorias, permitindo a análise comparativa entre os diferentes grupos de entrevistados e os registros dos processos administrativos.

As informações estão organizadas nas tabelas a seguir, que possibilitam visualizar, de forma articulada, os graus de convergência e divergência entre os três eixos analisados: entrevistas com servidores, entrevistas com membros tradicionais e processos administrativos. As células sem preenchimento indicam convergência. As células em laranja indicam os eixos que divergem nos respectivos casos. A célula em cinza corresponde ao único caso em que não foi possível realizar a entrevista com o membro tradicional.

Área protegida		Classificação Análise processos administrativos	Classificação Entrevistas servidores ICMBio	Classificação Entrevistas membros tradicionais
1	Reserva Extrativista Arapixi	Corregulação	Corregulação	Participação ativa
2	Reserva Extrativista Rio Iriri	Participação ativa	Participação ativa	Participação ativa
3	Reserva Extrativista Mandira	Corregulação	Corregulação	Corregulação
4	Floresta Nacional de Jacundá	Participação ativa	Participação ativa	_____
5	Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio	Participação ativa	Participação ativa	Corregulação
6	Reserva Extrativista Médio Juruá	Corregulação	Corregulação	Corregulação
7	Reserva Extrativista Rio Xingu	Participação ativa	Participação ativa	Corregulação
8	Reserva Extrativista do Rio Jutá	Corregulação	Corregulação	Corregulação
9	Reserva Extrativista Auati-Paraná	Participação simbólica	Corregulação	Corregulação
10	Floresta Nacional de Caxiuanã	Participação ativa	Participação ativa	Participação ativa

Tabela 17 - Níveis de participação nos planos de manejo mais antigos de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais: comparação entre a análise dos processos administrativos e as entrevistas com servidores do ICMBio e membros tradicionais.

Área protegida		Classificação Análise processos administrativos	Classificação Entrevistas servidores ICMBio	Classificação Entrevistas membros tradicionais
1	Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde	Corregulação	Participação ativa	Corregulação
2	Reserva Extrativista do Corumbau	Corregulação	Participação ativa	Corregulação
3	Área de Proteção Ambiental Costa das Algas	Corregulação	Corregulação	Corregulação
4	Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade	Corregulação	Corregulação	Corregulação
5	Reserva Extrativista Maracanã	Corregulação	Corregulação	Corregulação
6	Reserva Extrativista do Batoque	Corregulação	Corregulação	Corregulação
7	Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá	Corregulação	Corregulação	Corregulação
8	Reserva Extrativista Ituxi	Corregulação	Corregulação	Corregulação
9	Reserva Extrativista do Pirajubaé	Participação ativa	Participação ativa	Corregulação
10	Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais	Corregulação	Corregulação	Participação ativa

Tabela 18 - Níveis de participação nos planos de manejo mais recentes de áreas protegidas federais de uso sustentável com presença de povos tradicionais: comparação entre a análise dos processos administrativos e as entrevistas com servidores do ICMBio e membros tradicionais.

### 5.1.1 A convergência predominante entre a percepção dos servidores do ICMBio e a análise dos processos

As entrevistas com os servidores do ICMBio revelam que, tanto nos planos de manejo mais antigos quanto nos mais recentes, as classificações atribuídas ao nível de participação acompanharam, em grande parte, os resultados obtidos na análise dos processos administrativos.

Nos *planos de manejo mais antigos*, a percepção dos servidores do ICMBio entrevistados mostrou-se amplamente convergente com os achados da análise dos processos administrativos. Em nove dos dez casos analisados, a classificação atribuída pelos servidores ao nível de participação dos povos tradicionais coincidiu com a classificação resultante da etapa documental. A única divergência ocorreu no plano de manejo da Reserva Extrativista Auati-Paraná, classificado como *participação simbólica* na análise do processo, mas percebido pelo servidor entrevistado como caso de *corregulação*. Esse resultado sugere que, embora os documentos apontem um envolvimento limitado dos povos tradicionais nesse caso, a percepção institucional pode refletir experiências participativas não registradas formalmente no processo ou, ainda, uma avaliação superestimada do nível de participação por parte do servidor entrevistado.

Nos *planos de manejo mais recentes*, a convergência entre a percepção dos servidores do ICMBio e a análise dos processos administrativos manteve-se elevada. Em oito dos dez casos analisados, os níveis de participação atribuídos pelos entrevistados coincidiram com os identificados na etapa documental, todos classificados como *corregulação*. Nos dois casos restantes – Reservas Extrativistas Prainha do Canto Verde e Corumbau – os servidores classificaram como *participação ativa*, enquanto a análise dos processos apontou *corregulação*. A proximidade entre essas classificações indica que, mesmo nos casos de divergência, há uma percepção institucional de níveis altos de envolvimento dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo.

Considerando o conjunto dos 20 planos de manejo que compuseram o recorte da etapa de entrevistas, houve convergência entre a percepção dos servidores do ICMBio e a classificação obtida na análise dos processos administrativos em 17 casos (85%). Nos três casos restantes (15%), foram observadas divergências entre a classificação dos servidores e a obtida na análise dos processos administrativos: em dois casos, os planos foram classificados como *corregulação* na análise documental e como *participação ativa* nas entrevistas; no terceiro, a análise documental indicou *participação simbólica*,

enquanto o servidor atribuiu a classificação de *corregulação*. Nos dois primeiros casos, as classificações indicam percepções relativamente próximas sobre o grau de envolvimento dos povos tradicionais. Já o terceiro caso revela uma diferença mais significativa, sugerindo uma leitura institucional mais favorável à participação do que aquela evidenciada nos documentos.

Ainda assim, o conjunto dos dados reforça a predominância de convergência entre os registros documentais e a percepção institucional sobre os processos de elaboração dos planos de manejo. Essa coerência, observada tanto nos planos mais antigos quanto nos mais recentes, sugere uma consistência institucional na forma como o ICMBio comprehende e relata o nível de participação dos povos tradicionais. Embora a adoção de diretrizes mais recentes – como a Instrução Normativa nº 7/2017 e o Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo – possa ter contribuído para o aperfeiçoamento dos processos participativos, evidenciado pelo maior número de classificações como *corregulação* nos planos recentes, os dados indicam que o alinhamento entre registros formais e percepções institucionais já era significativamente presente em períodos anteriores. A seguir, apresenta-se a distribuição percentual de casos de convergência e divergência entre os níveis de participação atribuídos nas entrevistas com os servidores do ICMBio e na análise dos processos administrativos.

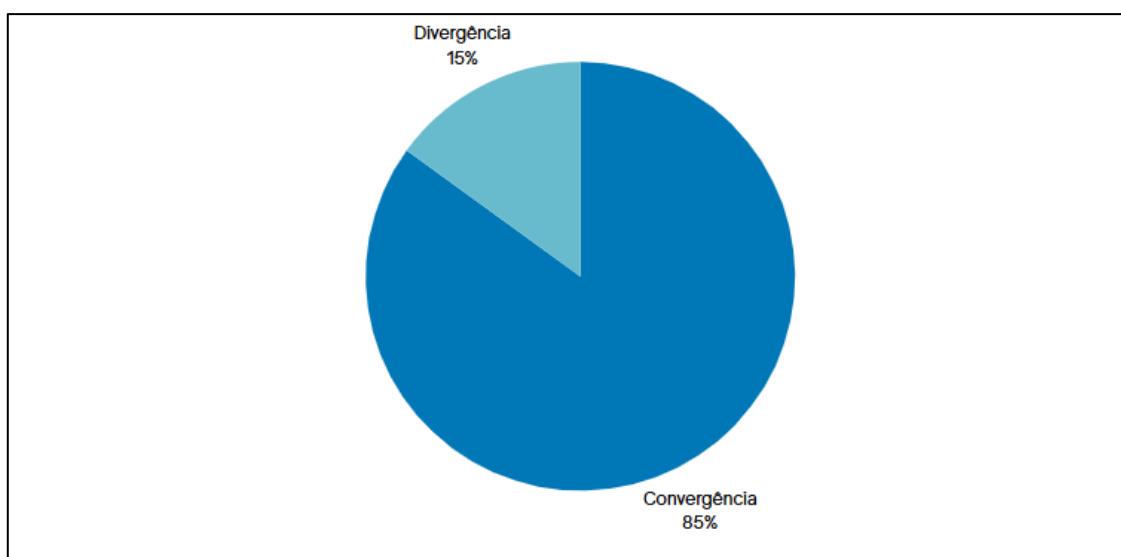


Gráfico 36 - Convergência e divergência entre as entrevistas com servidores do ICMBio e a análise dos processos administrativos dos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

A elevada convergência observada nas entrevistas com os servidores do ICMBio contrasta, em parte, com as percepções dos membros tradicionais, que em alguns casos atribuíram classificações mais altas ao nível de participação do que aquelas registradas nos processos administrativos, tema abordado a seguir.

### 5.1.2 A convergência com tendência à valorização da participação entre a percepção dos membros tradicionais e a análise dos processos

As entrevistas com os membros de povos tradicionais igualmente revelam um padrão de ampla convergência com a análise dos processos administrativos, tanto nos planos de manejo mais antigos quanto nos mais recentes, ainda que, em alguns casos, tenham atribuído classificações mais altas ao nível de participação, sugerindo uma tendência à valorização da experiência vivida.

Nos *planos de manejo mais antigos*, foi possível realizar entrevistas com membros de povos tradicionais em 9 dos 10 casos previstos. Em cinco desses casos, houve convergência entre a classificação atribuída pelos entrevistados e a obtida na análise dos processos administrativos, revelando percepções alinhadas quanto ao nível de participação. Nos quatro casos restantes, foram identificadas divergências. Em três deles os membros tradicionais atribuíram um nível mais elevado de participação do que aquele evidenciado nos registros administrativos: Reservas Extrativistas Riozinho do Anfrísio e Rio Xingu (classificadas como *participação ativa* na análise documental e como *corregulação* pelos entrevistados) e Reserva Extrativista Auati-Paraná (classificada como *participação simbólica* na análise documental e como *corregulação* pelo entrevistado). Apenas no caso da Reserva Extrativista Arapixi o entrevistado atribuiu um nível inferior de participação (classificou como *participação ativa*, enquanto a análise documental apontou para *corregulação*). O resultado da comparação nesses casos sugere, portanto, uma tendência dos membros tradicionais a perceberem um nível de participação maior do que aquele registrado nos documentos formais. Essa diferença pode decorrer de múltiplos fatores, como a valorização da experiência vivida durante o processo participativo, a ausência de registros formais de determinados momentos e, eventualmente, a falta de parâmetros claros para avaliar o nível de envolvimento, o que pode contribuir para uma superestimação da própria participação.

Nos *planos de manejo mais recentes*, observou-se um grau ainda mais elevado de convergência entre as classificações atribuídas pelos membros de povos tradicionais e os resultados da análise dos processos administrativos, em comparação com os planos mais antigos. Em oito dos dez casos houve coincidência entre as avaliações, predominantemente com o reconhecimento de experiências de *corregulação*. Houve divergências em apenas dois casos: Reserva Extrativista do Pirajubaé (o entrevistado classificou como *corregulação*, enquanto a análise documental indicou *participação*

ativa) e Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais (o membro tradicional indicou *participação ativa*, enquanto a análise documental apontou *corregulação*). Em ambos os casos, as classificações atribuídas permaneceram relativamente próximas, sugerindo que, nos planos mais recentes, há um alinhamento consistente entre as percepções dos membros tradicionais e os registros documentais, mesmo quando não há coincidência exata.

Considerando o conjunto dos 19 planos de manejo em que foi possível realizar entrevistas com membros de povos tradicionais, houve convergência entre a percepção dos entrevistados e a classificação obtida na análise dos processos administrativos em 13 casos (68%). Nos seis casos restantes (32%), foram observadas divergências: em quatro deles, os membros tradicionais atribuíram um nível mais elevado de participação do que o registrado nos documentos formais, e nos dois restantes atribuíram um nível inferior. Essa predominância de classificações mais altas sugere uma tendência à valorização da participação vivenciada, ainda que nem sempre tenha sido plenamente refletida nos registros administrativos.

Ainda assim, o conjunto dos dados aponta para uma convergência significativa entre a percepção dos membros tradicionais e os resultados da análise documental, especialmente nos planos de manejo mais recentes, onde observadas coincidências em oito dos dez casos. Esse padrão reforça a hipótese de uma aproximação progressiva entre os registros formais e a percepção dos participantes, particularmente em contextos orientados por normativas mais recentes – como a Instrução Normativa nº 7/2017 e o Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo –, que vêm favorecendo classificações mais frequentes de *corregulação*. A seguir, apresenta-se a distribuição percentual dos casos de convergência e divergência entre os níveis de participação atribuídos nas entrevistas com membros tradicionais e na análise dos processos administrativos.

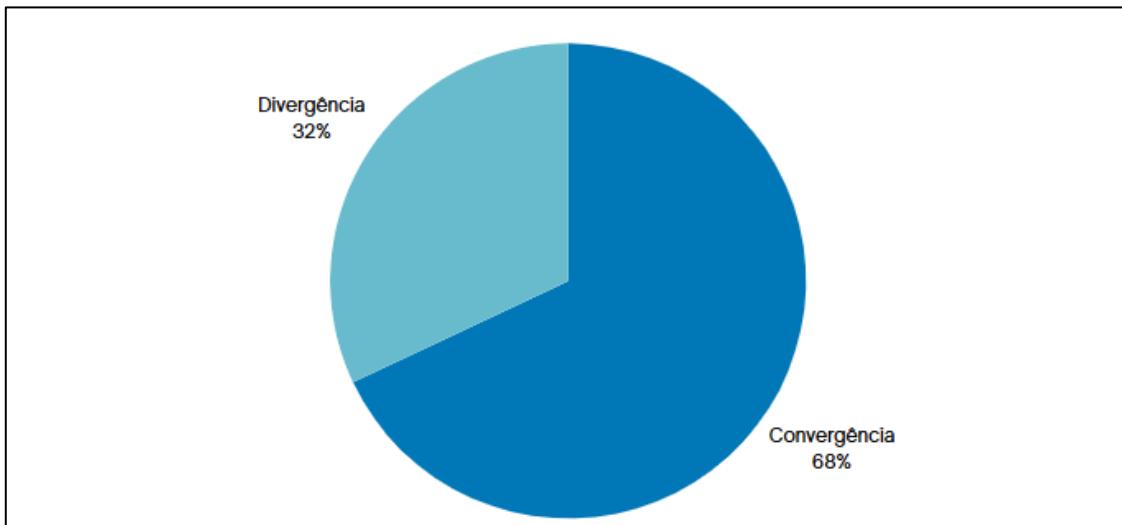


Gráfico 37 - Convergência e divergência entre as entrevistas com membros tradicionais e a análise dos processos administrativos dos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Esses resultados, ao lado da análise das entrevistas com os servidores do ICMBio, permitem avançar para uma comparação direta entre as percepções institucionais e comunitárias, evidenciando o grau de convergência existente entre os dois grupos de entrevistados.

### 5.1.3 A convergência elevada entre as percepções institucionais e tradicionais e a análise dos processos

A comparação entre os dois grupos de entrevistados – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – revela uma elevada convergência nas classificações atribuídas ao nível de participação nos processos de elaboração dos planos de manejo. Em 12 dos 19 casos (63%) em que foi possível entrevistar ambos os grupos, houve coincidência total entre as classificações atribuídas por servidores e membros tradicionais. Nos sete casos restantes (37%), observou-se divergências de pequena magnitude, todas ocorridas entre categorias adjacentes da classificação utilizada. Em cinco desses casos, os membros tradicionais atribuíram uma classificação mais alta (*corregulação*) que os servidores (*participação ativa*). Em dois casos, ocorreu o inverso.

Esses resultados sugerem uma percepção amplamente alinhada entre os dois grupos, mesmo diante de suas posições e experiências distintas nos processos participativos. A coincidência total em cerca de dois terços dos casos, somada à proximidade entre as classificações nos demais, indica que servidores e membros

tradicionais tendem a avaliar de forma semelhante o nível de participação observado na elaboração dos planos de manejo. A seguir, apresenta-se um gráfico que sintetiza os níveis de convergência e divergência entre os dois grupos de entrevistados.

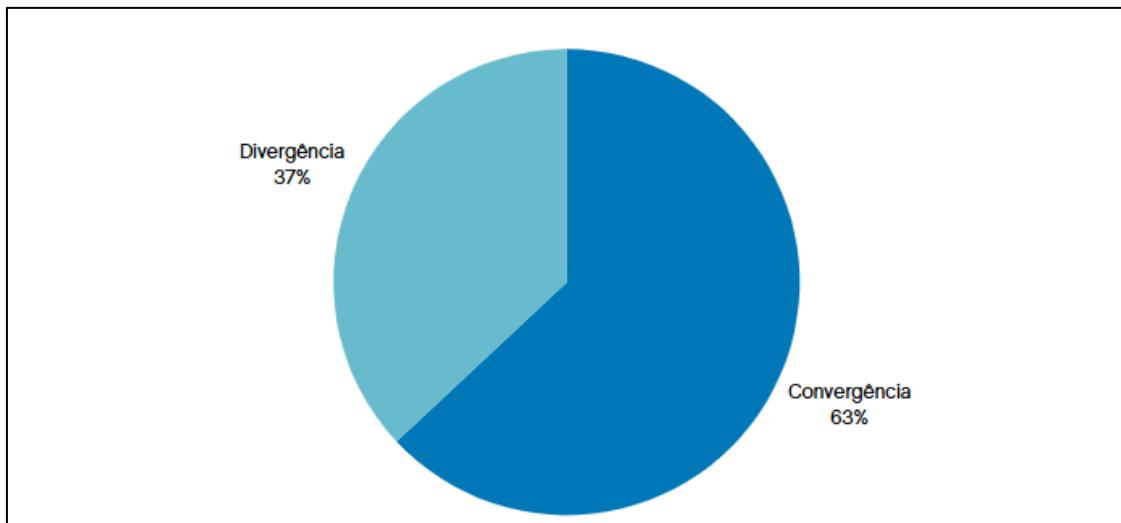


Gráfico 38 - Convergência e divergência entre as entrevistas com servidores do ICMBio e com membros tradicionais sobre os planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável.

Conclui-se, portanto, que há uma elevada convergência entre as percepções dos entrevistados – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – entre si e em relação aos registros constantes nos processos administrativos analisados. Essa proximidade sugere consistência tanto entre as experiências relatadas quanto entre estas e os dados documentais, fortalecendo a credibilidade das classificações atribuídas neste estudo quanto ao nível de participação. Mesmo nos casos em que se observou divergência, a quase totalidade ocorreu entre categorias adjacentes da tipologia utilizada (*participação ativa* <> *corregulação*), o que indica uma leitura próxima entre os distintos eixos analisados, sem alterar substancialmente a compreensão sobre o nível de participação observado. Apenas um caso apresentou divergência mais expressiva, com salto de duas categorias (*participação simbólica* > *corregulação*). A seguir, passa-se à análise detalhada das respostas fornecidas por ambos os grupos em relação aos critérios de avaliação da participação social adotados nesta pesquisa.

## 5.2 CRITÉRIOS DE PARTICIPAÇÃO: AVANÇOS E LIMITES NAS PERCEPÇÕES DE SERVIDORES E MEMBROS TRADICIONAIS

Este subitem analisa, com base nas entrevistas realizadas, como os oito critérios de participação social definidos na pesquisa – representatividade, independência, envolvimento prévio, influência, transparência, acessibilidade de recursos, definição da tarefa e tomada de decisão estruturada – foram percebidos pelos atores diretamente envolvidos na elaboração dos planos de manejo.

Embora as entrevistas tenham contemplado planos de manejo elaborados em diferentes períodos – distinguindo entre os mais antigos e os mais recentes –, optou-se por adotar neste subitem uma forma distinta de apresentação dos dados em relação à seção anterior. Enquanto a análise dos processos administrativos foi estruturada por critério de participação e, dentro de cada critério, dividida conforme o recorte temporal entre planos mais antigos e mais recentes, a análise das entrevistas manterá o foco nos mesmos critérios, mas organiza-se segundo as percepções dos dois grupos distintos de entrevistados: servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais. Essa escolha metodológica decorre da constatação, durante a análise das entrevistas, de que as variações mais relevantes não se relacionam diretamente ao período de elaboração dos planos de manejo, mas sim às diferenças de pertencimento social entre os dois grupos analisados. Ainda que certas nuances temporais estejam presentes, não se identificou um padrão cronológico suficientemente consistente que justificasse a repetição integral do arranjo adotado anteriormente. Por essa razão, a exposição a seguir será organizada igualmente por critério, mas não com base no recorte temporal, e sim nas contribuições diferenciadas dos dois grupos de entrevistados, de modo a evidenciar suas convergências, contrastes e complementaridades<sup>331</sup>.

### 5.2.1 Representatividade

#### 5.2.1.1 Nas entrevistas com servidores

---

<sup>331</sup> Durante a análise das entrevistas, observou-se uma diferença significativa no estilo das respostas entre os dois grupos. Os servidores do ICMBio, em geral, apresentaram falas mais longas, detalhadas e estruturadas, enquanto os membros de povos tradicionais tenderam a respostas mais breves, objetivas e ancoradas na experiência vivida. Essa distinção, longe de comprometer a qualidade das informações, revela diferentes formas de expressão e modos de se relacionar com os processos participativos.

Questionamento: *Na sua opinião, os representantes dos povos tradicionais que participaram da elaboração do plano de manejo refletiam bem a diversidade das comunidades da área protegida (por exemplo: se diferentes comunidades foram incluídas, se houve participação de mulheres, jovens e representantes de diferentes atividades tradicionais e se foram adotadas estratégias específicas para garantir essa diversidade, como a criação de grupos de trabalho e/ou de governança, divisão por setores e/ou polos ou mobilização prévia para envolver as comunidades)?*

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* revelam três eixos centrais nas percepções sobre a representatividade dos povos tradicionais nos processos de elaboração dos planos de manejo: (5.2.1.1.1) a composição dos conselhos gestores como referência para a representatividade; (5.2.1.1.2) desafios e iniciativas para inclusão de mulheres, jovens e outros segmentos; e (5.2.1.1.3) ausência de abordagem específica para comunidades tradicionais nas Áreas de Proteção Ambiental analisadas. A seguir, apresentam-se os três eixos centrais identificados nas entrevistas com servidores do ICMBio quanto à representatividade.

#### *5.2.1.1.1 A composição dos conselhos gestores como referência para a representatividade*

Diversos servidores relataram que a definição dos representantes das comunidades tradicionais para a elaboração do plano de manejo teve como principal base a composição preexistente dos conselhos gestores das áreas protegidas analisadas. Especialmente nos planos de manejo mais antigos, os conselhos eram considerados instâncias legítimas de participação e seus integrantes foram naturalmente incorporados às oficinas e grupos de trabalho relacionados ao plano de manejo.

Na Reserva Extrativista Mandira, por exemplo, o servidor relatou que se formou um grupo de trabalho com representantes das comunidades composto por pessoas do conselho gestor que já incluía diferentes segmentos (mulheres, jovens, etc.) e que tudo que era feito em relação ao plano de manejo era levado ao Conselho. Já na Reserva Extrativista Batoque, a servidora explicou que a diversidade já estava contemplada no próprio conselho, pois a comunidade é dividida internamente por grupos – jovens, marisqueiras, pescadores – o que contribuiu significativamente para a representatividade do processo de elaboração do plano de manejo. Na Floresta Nacional de Jacundá, o servidor também apontou o papel central do conselho na condução do processo: “(...) Era

*como a gente já atuava, com os conselhos das unidades de conservação. Então tinha uma periodicidade. A gente dava muita importância para essa rotina de a cada 3 meses a gente ter uma reunião de conselho e o plano de manejo era tratado”.*

A centralidade dos conselhos gestores, contudo, não esgotou a questão da representatividade. As entrevistas também trouxeram à tona esforços e desafios voltados à inclusão de segmentos como mulheres, jovens e outros grupos sociais.

#### *5.2.1.1.2 Desafios e iniciativas para inclusão de mulheres, jovens e outros segmentos*

As entrevistas revelaram diferentes experiências quanto à inclusão de grupos historicamente sub-representados nos processos de elaboração dos planos de manejo, especialmente mulheres, jovens e outros segmentos sociais específicos. Em algumas áreas protegidas, os servidores relataram iniciativas concretas para ampliar a participação desses grupos. Em outras, reconheceram a ausência de ações específicas ou limitações institucionais que dificultaram a inclusão.

Nas Reservas Extrativistas Rio Iriri, Riozinho do Anfísio e Rio Xingu, o servidor relatou dificuldades para garantir a presença de mulheres, principalmente por barreiras culturais. Ainda assim, estratégias foram adotadas para viabilizar essa participação: “*Existia um machismo bastante forte ali, mas a gente conseguiu trazer mulheres com algumas estratégias bastante simples, como por exemplo levar pedagogos para ficar com as crianças. Isso dá uma liberada nas mulheres, que podiam participar das oficinas*”.

A Reserva Extrativista Maracanã foi mencionada como um dos casos mais emblemáticos de esforços para assegurar a representatividade feminina. O servidor entrevistado descreveu um processo de aprendizado institucional que levou à adoção de medidas voltadas à inclusão das mulheres:

A questão da participação da mulher foi outro aprendizado necessário antes do plano de manejo. Teve que haver uma compreensão no processo de gestão de como poderia se dar essa participação da mulher, quais eram as limitações e como poderiam ser feitas as mobilizações. Então, até a questão de reuniões em horários diferenciados e do tempo das marés era importante a gente avaliar. (...) Tem inclusive uma situação que é bem emblemática para as mulheres, que era uma conselheira da comunidade e queria participar, mas estava com o filho doente. Então foi feita uma logística de dar esse apoio para ela ir e voltar todos os dias. A questão da participação das mulheres é muito mais complexa. O nível de responsabilidade delas vai muito além do trabalho. Tem outras situações. Envolve desde o processo de mobilização delas, que requer uma atenção para a questão de horário e das práticas, mas também a necessidade de apoio para criar uma rede de amparo que realmente possibilite que elas tenham mais possibilidades de participar. Mas o nível de participação das mulheres foi bastante avançado. Maracanã é um caso que eu acho bem emblemático. A presidente da associação era uma mulher, a presidente da colônia era mulher,

então era um local em que a mulher tinha uma participação bem efetiva nos níveis de liderança.

Na Reserva Extrativista do Batoque, a servidora também relatou uma forte presença feminina e diversidade intergeracional entre os participantes. Ela afirmou:

A questão da diversidade nunca foi um problema porque a participação das mulheres é muito forte, inclusive na maior parte do tempo as mulheres é que estão à frente dos processos. A pessoa que lutou pela criação da unidade é uma mulher e a presidente da associação de pescadores era uma mulher até poucos dias atrás (...) na oficina havia desde a mulher que lutou pela criação da unidade na década de 80 a pessoas que representam os jovens hoje na comunidade. Então havia pessoas de várias fases da Resex: pessoas que lutaram no começo e pessoas que atuam hoje.

A servidora ainda destacou o esforço da equipe em garantir a participação de uma liderança com quem parte da comunidade estava em conflito, considerando que o espaço da oficina também era legítimo para lidar com divergências internas.

Na Reserva Extrativista Corumbau, o servidor entrevistado relatou a preocupação da equipe em contemplar diferentes identidades socioculturais presentes no território, incluindo grupos que se autodefinem como “negríndios”. Segundo ele, essas identidades foram reconhecidas como legítimas e buscaram-se formas de garantir sua representação na construção do plano de manejo, mesmo que ainda não fossem reconhecidas institucionalmente.

Por outro lado, os relatos também evidenciaram limitações importantes. Na Floresta Nacional de Jacundá, a presença de lideranças femininas foi registrada, mas o servidor relatou que não houve ações específicas para ampliar sua participação: elas estiveram presentes onde já atuavam. Na Reserva Extrativista Ituxi, a servidora mencionou que havia muitas lideranças envolvidas, mas a maioria era composta por homens, sendo essa uma lacuna ainda a ser enfrentada.

A entrevista da servidora da Reserva Extrativista do Pirajubaé trouxe uma reflexão crítica sobre os limites institucionais na identificação das mulheres que atuam em funções tradicionalmente invisibilizadas. Ela afirmou:

Falta um pouco da gente ir atrás das mulheres que, por exemplo, estão envolvidas em alguma parte do processamento do pescado. Que a gente não foi atrás porque o pescador, com a carteirinha da Resex, pode pescar dentro da Resex, então eles buscam se cadastrar e serem aprovados como beneficiários. Como as mulheres geralmente não estão no mar, talvez estejam na casa fazendo seus filezinhos de peixe ou dando todo o suporte para a atividade do marido, elas não têm a necessidade de ter uma carteirinha da Resex, então o ICMBio não vai atrás. Talvez o que precise seja uma busca ativa dessas mulheres por parte da nossa gestão.

Apesar dessas experiências, que revelam tanto esforços quanto limitações para ampliar a diversidade da representação, as entrevistas também evidenciam contextos em que sequer houve um enfoque específico voltado às comunidades tradicionais, como ocorreu nas Áreas de Proteção Ambiental analisadas.

#### *5.2.1.1.3 Ausência de abordagem específica para povos tradicionais nas APAs*

As entrevistas com os servidores do ICMBio indicaram que, nas Áreas de Proteção Ambiental analisadas, não houve um enfoque específico voltado aos povos tradicionais durante os processos de elaboração ou revisão dos planos de manejo. A representatividade foi tratada de maneira mais ampla, baseada em categorias setoriais ou territoriais, sem mecanismos direcionados à diversidade sociocultural desses grupos.

Na Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, apesar de ter havido envolvimento direto do setor pesqueiro, o processo não reconheceu de forma específica os pescadores artesanais como grupo tradicional. O servidor relatou que “*houve envolvimento direto com a categoria de pescadores, mas sem distinguir de fato os pescadores artesanais, que é a categoria de povo tradicional reconhecido pelo decreto*”. Segundo ele, as reuniões foram planejadas com base em categorias amplas como “pescadores” e “moradores do entorno”, sem a devida caracterização específica de segmentos como pescadores artesanais. A ausência de uma abordagem direcionada pode ter resultado, segundo o entrevistado, em um possível “*prejuízo da não caracterização clara dos pescadores artesanais, do ponto de vista do que o decreto reconhece*”. Ele ainda destacou que no litoral do Espírito Santo, onde situada a área protegida, a pesca apresenta forte influência empresarial e se tivesse sido construída uma representação específica para a comunidade tradicional “*talvez a gente tivesse algum resultado diferente*”.

Já na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, embora o servidor entrevistado tenha relatado esforços significativos para garantir a representatividade de forma ampla, inclusive com representantes de diferentes setores e regiões da APA, o foco foi majoritariamente setorial e geográfico, sem menção a estratégias voltadas especificamente à diversidade sociocultural dos povos tradicionais. Houve reuniões prévias em todos os municípios da área protegida e três encontros regionais nos polos sul, central e norte. Nessas etapas, representantes de setores como turismo, pesca e poder público foram ouvidos e elegeram seus delegados para as oficinas do plano de manejo.

No entanto, apesar de reconhecer a presença maciça de comunidades pesqueiras tradicionais na área protegida, o entrevistado destacou que há uma “*crise de representação no setor*”, dada a dispersão da pesca e a fragilidade da organização social dessas comunidades.

As entrevistas com os servidores do ICMBio, portanto, revelam que a representatividade dos povos tradicionais nos processos de elaboração dos planos de manejo foi definida em grande parte a partir da composição preexistente dos conselhos gestores das áreas protegidas. Em alguns casos, essa estrutura já incluía uma diversidade de segmentos, como mulheres, jovens e diferentes atividades tradicionais, o que foi considerado suficiente para assegurar a representatividade. Em outras situações, os servidores relataram iniciativas específicas para ampliar a participação de grupos sub-representados, como a adoção de estratégias para garantir a presença de mulheres em contextos de forte barreira cultural. Também foram relatados esforços para reconhecer e incluir identidades tradicionais ainda não institucionalizadas. Por outro lado, nas duas Áreas de Proteção Ambiental analisadas, os servidores indicaram que não houve um enfoque específico nas comunidades tradicionais, o que pode ter limitado a representação adequada desses grupos. Esse conjunto de percepções abre caminho para a análise das respostas apresentadas pelos próprios membros de povos tradicionais.

### 5.2.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Na sua opinião, você e as demais pessoas das comunidades tradicionais que participaram da elaboração do plano de manejo refletiam bem a diversidade das comunidades da área protegida (por exemplo: se diferentes comunidades foram incluídas, se houve participação de mulheres, jovens e representantes de diferentes atividades tradicionais e se foram adotadas estratégias específicas para garantir essa diversidade, como a criação de grupos de trabalho e/ou de governança, divisão por setores e/ou polos ou mobilização prévia para envolver as comunidades)?*

As *entrevistas com os membros de povos tradicionais* também evidenciaram três dimensões centrais sobre como percebem a representatividade nos processos de elaboração dos planos de manejo: (5.2.1.2.1) a relação entre conselhos gestores e representatividade comunitária; (5.2.1.2.2) limitações na participação de mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade; e (5.2.1.2.3) ausência de vínculo com as

comunidades em uma das Áreas de Proteção Ambiental analisadas. A seguir, apresentam-se esses três eixos centrais.

#### *5.2.1.2.1 A relação entre conselhos gestores e representatividade comunitária*

Em diversas entrevistas, os conselhos gestores foram apontados como a principal referência para definir quem participou da elaboração do plano de manejo. Em áreas como a Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, a vinculação entre conselhos e oficinas foi direta: “*havia representantes de diversas atividades, havia pessoas de todas as comunidades, geralmente os conselheiros*”. Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, as 32 comunidades foram representadas por dois conselheiros cada. “*Todos participaram do plano de manejo e todas as lideranças que participavam levavam as informações para as comunidades*”. O mesmo padrão se repetiu na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, onde “*cada comunidade tinha conselheiro e suplente*”. Esse arranjo também se repetiu na Reserva Extrativista Maracanã, em que a representação se deu por meio dos conselheiros dos nove polos territoriais, articulados ao grupo de trabalho criado pelo ICMBio. A presença marcante dos conselheiros como intermediários do processo de construção dos planos de manejo converge com as percepções dos servidores entrevistados e reforça a institucionalização da representatividade por meio dos conselhos.

Esse protagonismo dos conselhos gestores como instância de representação, embora recorrente e reconhecido como legítimo pelos entrevistados, não eliminou desafios importantes relacionados à diversidade interna das comunidades. Os relatos evidenciam que, mesmo quando a representação formal estava assegurada por meio dos conselheiros, persistiram limitações significativas para a participação efetiva de determinados segmentos, em especial mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade. É justamente sobre essas restrições e barreiras que se debruça o próximo subitem.

#### *5.2.1.2.2 Limitações na participação de mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade*

Embora a maioria das entrevistas tenha apontado a participação de mulheres e jovens, também foram frequentes os relatos sobre a sua participação minoritária ou sobre barreiras que dificultaram uma atuação mais ativa. Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, por exemplo, a entrevistada afirmou que “*teve participação de mulheres, mas sente falta de*

*uma maior participação. Há uma maior participação de homens. Os jovens também às vezes não querem se envolver muito*”. O mesmo foi registrado na Reserva Extrativista Rio Iriri, onde, apesar do esforço para garantir representatividade, “*vinham todos, mas mais homens e mulheres mais velhos. Jovens se envolviam menos*”.

Na Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, o entrevistado apontou que sentiu falta da participação da juventude e ressaltou a importância de envolver os mais jovens para assegurar a continuidade das práticas tradicionais. A ausência de jovens foi atribuída em parte à própria comunidade, por não os incentivar a se apropriar dos conhecimentos locais: “*eles têm muita teoria e pouca prática, ao contrário dos mais velhos, que têm menos instrução e muita prática*”.

Outro ponto relevante foi a baixa escolaridade como fator limitante. Nas Reservas Extrativistas Rio Xingu e Riozinho do Anfrísio, os entrevistados relataram que a maioria dos participantes era analfabeto, o que dificultava a compreensão dos debates. Um deles afirmou que “*quase todo mundo participou, mas a maioria das pessoas era analfabeto (...) não entendiam muito bem porque não sabiam ler nem escrever (99% das pessoas). Não sabiam muito o que estavam colocando na época e iam pelo que falavam, mas participaram*”. Esses relatos indicam que, embora a presença física tenha sido assegurada, a apropriação do conteúdo e a qualidade da participação podem ter sido comprometidas.

Essas limitações, associadas sobretudo às barreiras culturais e à baixa escolaridade, indicam que a presença formal de representantes nem sempre se traduziu em participação efetiva nos processos de elaboração dos planos de manejo. Em alguns contextos, a fragilidade dessas condições se combinou com a ausência de vínculos prévios entre os povos tradicionais e a gestão da área protegida, resultando em percepções ainda mais críticas sobre a representatividade, como no caso analisado a seguir.

#### 5.2.1.2.3 Ausência de vínculos com os povos tradicionais em uma das APAs

A percepção de falta de representatividade foi especialmente crítica na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais. Segundo o membro tradicional entrevistado, “*essa Unidade de Conservação foi pensada distante das comunidades*”, com foco prioritário na conservação ambiental, sem integrar as comunidades pesqueiras tradicionais desde a criação da área protegida. Essa ausência de relação prévia comprometeu o envolvimento posterior: “*Na revisão do Plano de Manejo houve reuniões setoriais, carros de som, mas*

*por não haver uma relação anterior essa participação da comunidade foi extremamente pobre e limitada”.*

O entrevistado também destacou a ausência de estratégias para garantir a diversidade interna do setor pesqueiro tradicional – marisqueiras, pescadores do mar de dentro, pescadores do mar de fora, etc. – e concluiu que “*não houve uma boa representatividade*”. A fala evidencia que, além da limitação geral na aproximação entre gestão e povos tradicionais, não foram contemplados os diferentes subsegmentos que compõem o segmento de pescadores artesanais, o que comprometeu a adequação da representatividade no processo de revisão do plano de manejo. Essa ausência de distinção entre subsegmentos internos fragiliza o processo participativo, pois invisibiliza práticas e interesses que, embora pertençam a um mesmo segmento de povo tradicional, apresentam demandas específicas. Do ponto de vista institucional, essa lacuna não configura um detalhe, pois compromete a efetividade da participação ao reduzir a diversidade sociocultural a categorias homogêneas, deixando de refletir a pluralidade existente no território.

Dessa forma, as entrevistas com membros de povos tradicionais revelam percepções variadas sobre a representatividade nos processos de elaboração dos planos de manejo. Em muitas áreas, a participação por meio dos conselhos gestores foi considerada satisfatória, com presença de representantes de diferentes comunidades e segmentos. No entanto, também foram identificadas limitações importantes, especialmente no que se refere à participação de mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade, cujas contribuições foram dificultadas por barreiras culturais ou estruturais em alguns casos. Em contextos marcados por uma ausência de relação prévia entre a gestão da área e as comunidades, como no caso de uma das Áreas de Proteção Ambiental analisadas, os relatos apontam para uma participação limitada e pouco representativa. Esses elementos indicam que a representatividade, embora formalmente assegurada em diversos contextos, ainda enfrenta desafios relevantes para refletir plenamente a diversidade sociocultural presente nos territórios.

Nesse sentido, os relatos dos servidores do ICMBio e dos membros de povos tradicionais apresentam importantes pontos de convergência, especialmente quanto à centralidade dos conselhos gestores como instância de representação no processo de elaboração dos planos de manejo. Essa percepção emergiu de forma recorrente nas entrevistas, embora não tenha sido evidenciada de forma sistemática nos processos administrativos analisados, cujos documentos sequer mencionam os critérios adotados

para garantir a diversidade na escolha dos representantes. Ambos os grupos de entrevistados relataram esforços – com variações entre os casos – para incluir diferentes segmentos das comunidades. As entrevistas com os servidores destacam principalmente os arranjos institucionais e estratégias adotadas, enquanto os membros das comunidades evidenciam com mais ênfase os limites vivenciados na prática por certos segmentos, como mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade. A triangulação dos dados indica que, embora reconhecida formalmente, a representatividade ainda enfrenta desafios para refletir de modo efetivo a diversidade sociocultural presente nos territórios.

Encerrada essa análise, passa-se ao exame do critério da independência, voltado a compreender em que medida os povos tradicionais puderam atuar com autonomia, sem constrangimentos externos ou limitações impostas pelas próprias estruturas de participação.

## 5.2.2 Independência

### 5.2.2.1 Nas entrevistas com servidores

Questionamento: *Na sua opinião, durante a elaboração do plano de manejo, os representantes dos povos tradicionais tinham liberdade para expressar as suas opiniões, propor mudanças ou discordar das decisões sem sofrer pressão ou interferência do ICMBio?*

As *entrevistas com servidores do ICMBio* revelaram diferentes dimensões sobre a independência dos membros de povos tradicionais durante os processos de elaboração dos planos de manejo. Os relatos indicam que, embora a metodologia adotada tenha buscado assegurar liberdade de expressão, diferentes fatores internos e externos influenciaram o grau de independência efetivamente percebido pelos participantes. A análise dos depoimentos permitiu identificar seis eixos principais: (5.2.2.1.1) insegurança individual dos participantes; (5.2.2.1.2) pressões interpessoais no contexto local; (5.2.2.1.3) receios associados ao papel historicamente fiscalizador do Estado; (5.2.2.1.4) restrições normativas à autonomia decisória; (5.2.2.1.5) influência indireta da equipe técnica do ICMBio; e (5.2.2.1.6) fortalecimento da independência por meio da organização social comunitária.

### 5.2.2.1.1 Insegurança individual dos participantes

Muitos servidores mencionaram que fatores pessoais, como timidez ou inibição, impactavam a independência dos participantes. “*Às vezes as pessoas ficam um pouco com vergonha, têm timidez de se manifestar*”, relatou uma servidora. Outro entrevistado complementa: “*Normalmente o pessoal começa meio tímido, mas participou bastante*”. Em alguns casos, apontou-se que a divisão em grupos menores ao longo de vários dias de oficina contribuiu para que os participantes fossem “*se soltando ao longo da semana*”.

Esses relatos indicam que a independência, nesse aspecto, foi menos condicionada por fatores externos e mais afetada por barreiras pessoais, que só puderam ser parcialmente superadas com o desenrolar das oficinas. Além dessas limitações individuais, os servidores também destacaram pressões vindas do próprio contexto social e político local, tema abordado a seguir.

### 5.2.2.1.2 Pressões interpessoais no contexto local

A presença de representantes de setores com poder econômico ou político na região também foi mencionada como fator inibidor: “*Só a presença delas na oficina pode gerar uma dificuldade de um comunitário se manifestar. Não é que tenha uma ameaça, mas naquele momento ali a pessoa às vezes se sente intimidada, ou porque não sabe falar tão bem ou porque está na presença dessa pessoa que é alguém que comanda a região*”, relatou uma servidora. Outro entrevistado acrescentou que “*às vezes tem outro participante que exerce um poder econômico, social ou político sobre determinada pessoa e faz com que aquela pessoa fique ali sem querer discordar ou dar uma outra opinião*”.

Esses relatos evidenciam que, mesmo sem ameaças explícitas, a simples presença de atores locais com maior poder econômico, social ou político já era suficiente para inibir a manifestação dos membros tradicionais durante as oficinas. Além dessas pressões interpessoais no contexto local, os entrevistados também destacaram outro fator de peso que limitou a independência: o receio persistente em relação ao Estado, associado ao histórico fiscalizador do IBAMA e do próprio ICMBio, como será analisado a seguir.

### 5.2.2.1.3 Receios associados ao papel historicamente fiscalizador do Estado

Diversos entrevistados relataram que a independência foi limitada por um histórico de atuação repressora associada ao IBAMA que ainda se reflete no ICMBio. Um servidor relatou que o ICMBio no começo “*ainda tinha a cara do Ibama. E quando eu falo a cara do Ibama é a questão da repressão ainda. Então o olhar deles de estar lidando com um órgão que é repressor, que vem aqui para multar*” (...) *Quando a gente começou a fortalecer o ICMBio o pensamento ainda era muito fiscalizatório*”.

Vale citar ainda a fala de outra servidora entrevistada: “*Eles já têm um pé atrás. Muitas pessoas das comunidades já tem um receio do que vão falar, mesmo que a gente não faça nada para controlar ou intimidar. Muitas vezes eles já chegam nessa situação de ter sido intimidados em um outro momento*”. Outro destacou: “*por mais bacana que a gente tentasse ser, não deixávamos de ser uma figura intimidadora, pelo menos no olhar deles. (...) Era o estado ali conversando. Então a gente incentivou muito eles a pensar as suas normas, os seus usos. Não sei se foi suficiente, mas foi feito*”.

Esses depoimentos mostram que o peso histórico da atuação repressiva do Estado ainda influencia a forma como as comunidades percebem o ICMBio, gerando receios que limitam a sua autonomia mesmo em espaços destinados à participação. Para além dessa dimensão simbólica e relacional, os servidores também apontaram limites objetivos impostos pelo próprio arcabouço legal, que restringem a autonomia decisória dos povos tradicionais, como se analisa a seguir.

### 5.2.2.1.4 Restrições normativas à autonomia decisória

Mesmo nos casos em que houve espaço para escuta e incorporação de propostas comunitárias, os servidores relataram que a independência dos participantes esbarrava em limites estabelecidos pelo próprio arcabouço legal vigente. As normas aplicáveis ao plano de manejo impunham balizas que inevitavelmente restringiam a autonomia decisória dos povos tradicionais, especialmente quando as suas propostas conflitavam com leis, decretos ou outras normas de maior hierarquia. Como relatou um servidor:

Sim, eles possuíam liberdade para propor mudanças, alterações, tudo. A questão é quando, por exemplo, você tem uma questão que é ilegal, na legislação ou no decreto. Até que ponto pode uma proposição que vai afrontar uma proposição legal? (...) Então não é nem o ICMBio, mas os instrumentos legais. Então o nível de participação tem uma delimitação em relação às normas.

Outro servidor reforçou esse ponto ao afirmar que “*o ICMBio tem uma orientação jurídica que às vezes vai de encontro à vontade da comunidade. Aí você entra no processo da negociação*”. Esses relatos evidenciam que, ainda que houvesse espaço formal para proposições, a autonomia decisória era limitada por parâmetros legais que não podiam ser transpostos. Para além dessas barreiras normativas, os servidores também reconheceram que a própria condução das oficinas pela equipe técnica influenciava os rumos do debate, introduzindo condicionamentos sutis à liberdade de expressão, como se observa a seguir.

#### *5.2.2.1.5 Influência indireta da equipe técnica do ICMBio*

Apesar da tentativa de adotar uma postura imparcial, alguns entrevistados reconheceram que, por vezes, acabavam direcionando as discussões. Uma servidora relatou:

Eu sinto que a gente não é totalmente imparcial na hora de moderar uma oficina. Como a gente representa o ICMBio, como moderador, a gente está lá nesse papel de ser imparcial, mas a gente conhece a legislação, a gente tem outras experiências, então a gente acaba sugerindo coisas. Então eu acho que eles não têm uma liberdade total, sabe? A gente acaba orientando em alguns momentos. Não é intencional. É pela nossa experiência mesmo. A gente sabe que algumas coisas são proibidas, algumas não podem ser desse jeito. Então, a gente acaba orientando, mas a gente tenta dar liberdade para eles falarem tudo, para não ter um corte do que eles querem falar. O que acontece é que muitas vezes a gente direciona. Eles falam alguma coisa e às vezes a gente já conhece, já sabe como é, o que que a legislação traz naquele assunto específico. E a gente acaba orientando na hora de escrever, de uma forma ou de outra.

Essa fala explicita os efeitos da assimetria de conhecimento técnico e jurídico sobre o processo participativo e ajuda a compreender como a atuação da equipe técnica pode, ainda que de forma não intencional, influenciar os rumos do debate e da formulação das normas dos planos de manejo. Ao mesmo tempo, como será visto no próximo subitem, contextos de maior organização social comunitária podiam contrabalançar essa influência, fortalecendo a autonomia dos participantes.

#### *5.2.2.1.6 Fortalecimento da independência por meio da organização social comunitária*

A presença de uma organização social forte nas comunidades foi destacada como um elemento que favorece a independência dos participantes nas oficinas de plano de manejo. Em uma área protegida com histórico de mobilização contra hidrelétricas, o

servidor destacou que os participantes “*tinham uma organização social muito forte e faziam questão de se posicionar em todos os momentos*”. Essa autonomia foi atribuída à experiência acumulada de enfrentamento de ameaças externas e à clareza sobre os próprios interesses e modos de vida. Esse padrão também foi observado em uma comunidade de mulheres com associação própria:

Não foi preciso a gente ficar chamando. As mulheres já tinham associação e demonstravam pouco interesse inicial pelo plano de manejo. Elas queriam saber como é que o ICMBio podia fortalecer a organização delas. A primeira reunião que a gente chegou na comunidade para falar sobre as regras, a presidente falou: ‘Olha, tudo bem, a gente está para discutir o plano de manejo da unidade, mas a gente quer saber como é que vocês podem fazer para fortalecer a nossa associação’.

Nesse sentido, as entrevistas com servidores do ICMBio revelam que a independência dos participantes nos processos de elaboração dos planos de manejo é influenciada por uma multiplicidade de fatores, que vão além das estruturas formais de participação. Elementos subjetivos, como timidez e insegurança pessoal, convivem com pressões interpessoais e com o peso simbólico da figura estatal, historicamente associada à fiscalização. Além disso, a própria normatividade vigente impõe balizas que limitam a autonomia decisória das comunidades, mesmo em processos participativos bem estruturados. Ainda que os servidores tenham buscado adotar uma postura facilitadora e dialógica ao longo das oficinas, alguns reconheceram o papel indutor que, consciente ou inconscientemente, acabaram exercendo sobre os participantes. Por outro lado, os relatos também evidenciam que a presença de uma organização social comunitária consolidada pode reverter esse quadro, favorecendo posturas mais autônomas e afirmativas durante as oficinas. Assim, o critério da independência, mais do que uma variável formal, emerge como um campo de tensões entre estruturas institucionais, capacidades organizativas e experiências prévias dos sujeitos envolvidos.

Na sequência, apresentam-se as entrevistas com membros de povos tradicionais, que oferecem uma perspectiva distinta sobre a independência nos processos de elaboração dos planos de manejo.

#### 5.2.2.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Durante as reuniões e discussões sobre o plano de manejo, você se sentiu à vontade para dar as suas opiniões, sugerir mudanças ou discordar de propostas, sem sentir pressão ou interferência do ICMBio?*

As *entrevistas com membros de povos tradicionais* revelam diferentes percepções sobre o grau de independência na participação durante os processos de elaboração dos planos de manejo. A análise permite identificar três eixos centrais: (5.2.2.2.1) liberdade de fala e escuta; (5.2.2.2.2) limitações por intimidação, desinformação ou pressões externas; e (5.2.2.2.3) fortalecimento da autonomia ao longo do tempo.

#### *5.2.2.2.1 Liberdade de fala e escuta*

Em diversas áreas protegidas, os entrevistados relataram ter se sentido à vontade para expressar as suas opiniões e contribuir com o processo. Na Floresta Nacional de Caxiuanã, uma liderança afirmou: “*Sim, nós tivemos a oportunidade, a liberdade de falar, de participar, de cobrar nossos direitos, dar opiniões*”. Na Reserva Extrativista Auatí-Paraná, outro participante declarou: “*Sim, todo mundo ficou à vontade para fazer as perguntas, fazer as contribuições que achavam necessárias para construir o plano de manejo*”. Da mesma forma, na Reserva Extrativista Médio Juruá: “*Eu acho que a gente teve uma liberdade para falar e o pessoal ouviu a gente*”.

Esses relatos reforçam que a criação de espaços de fala e escuta foi percebida como uma conquista concreta pelos povos tradicionais, permitindo que as suas preocupações fossem verbalizadas e consideradas. A ênfase na liberdade de se manifestar e ser ouvido indica que, em diversos casos, o processo conseguiu romper barreiras históricas de silenciamento e criar um ambiente em que as vozes tradicionais tiveram lugar. Ainda que a percepção de abertura não seja suficiente, por si só, para garantir plena independência, ela representa um passo fundamental para o fortalecimento da participação. Esse cenário, no entanto, contrasta com situações em que a intimidação, a desinformação ou pressões externas limitaram essa mesma liberdade, como relatado em outras áreas protegidas.

#### *5.2.2.2.2 Limitações por intimidação, desinformação ou pressões externas*

Apesar do sentimento geral de liberdade, algumas entrevistas indicam limitações importantes. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado destacou que, embora houvesse independência formal, muitos participantes não compreendiam bem os instrumentos em discussão:

As pessoas acreditavam muito nessa ‘salvação do momento’, mas não tinham informação nenhuma sobre o que era uma associação, o que era uma reserva

extrativista, muito menos um plano de manejo. (...) A participação era independente, livre, não houve nenhum tipo de pressão, nenhum tipo de indução para que as pessoas votassem, apoiassem ou aprovasssem textos que fossem de interesse de alguém. Mas não tinham a capacidade técnica naquele momento de fazer uma discussão mais qualificada e aí acabavam aprovando o que era colocado na proposta do plano de manejo.

Na Reserva Extrativista Arapixi, foi mencionada a tensão entre o desejo de participar e o desconforto diante da autoridade institucional: “*Senti uma independência por a gente se apoderar. (...) Mas sempre em reuniões com órgãos gera aquela intimidação, né? Então tinha horas que eu ficava meio intimidado, mas não tanto. Mas tinha comunitário que já não queria questionar muito, bater de frente, porque pela presença do órgão já se sentia intimidado*”. Essa percepção se repetiu de forma ainda mais contundente na Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais:

Então a comunidade já entra na discussão meio trêmula com o ICMBio porque é o órgão que tem poder de punição. Então já ficam temerosos. O ICMBio não tem nem estrutura para proporcionar um espaço em que se sintam à vontade. É um órgão de fiscalização, que tem poder de polícia (...) Era o sentimento: mais de medo do que à vontade para discutir.

Além da relação com o Estado, a independência também foi impactada por conflitos e pressões externas no contexto local. Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, o entrevistado relatou: “*Uma pequena restrição em relação a uma associação local que sempre foi contra a Resex e que em alguns momentos fez algumas interferências e alguns companheiros não se sentiram à vontade para falar, mas em relação ao ICMBio foi tranquilo*”. Esse relato indica que a liberdade para expressar opiniões pode ser comprometida mesmo quando há um ambiente institucional aberto, caso existam disputas territoriais, rivalidades ou divisões políticas locais que gerem insegurança ou autocensura entre os participantes.

Esses relatos demonstram que a independência, embora formalmente assegurada, não se traduz de maneira automática em liberdade plena de participação. A ausência de compreensão técnica sobre os instrumentos em debate, a intimidação causada pela autoridade institucional e conflitos locais atuaram como barreiras significativas, que limitaram a capacidade dos povos tradicionais de se posicionarem de forma autônoma. Nesse contexto, a participação podia até ocorrer, mas muitas vezes marcada por insegurança, receio ou dependência de propostas previamente formuladas. Ao mesmo tempo, tais dificuldades não anulam a possibilidade de transformação: em algumas situações, as experiências acumuladas ao longo do tempo contribuíram para o

fortalecimento da autonomia e para o surgimento de um olhar mais crítico sobre os planos de manejo, como se observa no eixo seguinte.

Os depoimentos indicam que, apesar da abertura institucional, a independência foi muitas vezes limitada pela dificuldade de compreensão dos instrumentos, pela intimidação diante do órgão gestor e por disputas locais. Esses elementos revelam que a liberdade de fala, embora reconhecida, nem sempre se traduziu em autonomia efetiva. Ao mesmo tempo, os relatos sugerem que essa condição não é estática, mas pode se transformar com o tempo, à medida que os povos tradicionais fortalecem a sua organização e passam a questionar de forma mais crítica os planos de manejo, aspecto desenvolvido no próximo item.

#### *5.2.2.2.3 Fortalecimento da autonomia ao longo do tempo*

As entrevistas também revelaram que, com o tempo, houve um amadurecimento do olhar crítico das comunidades sobre os planos de manejo. No caso da Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado relatou:

Hoje existe uma demanda muito grande. A gente percebe o quanto que a comunidade já olha para esse plano de manejo e diz: 'Isso aqui já não serve. Não sei como a gente aprovou isso lá no passado'. Começam a refletir que ficaram coisas dentro do plano que naquela época eles não tiveram a condição de perceber. Eles começam a provocar uma avaliação e revisão do plano de manejo. O nível do grau de participação dessas pessoas, que hoje olham para o plano de um manejo e se assustam com alguma coisa que está ali porque hoje não concordariam. Porque naquela época não tiveram a condição de discutir mais profundamente sobre aquele tema.

Esse relato sugere que a independência pode não se manifestar de forma plena no momento da elaboração do plano de manejo, mas pode se desenvolver com o tempo, à medida que as comunidades se fortalecem institucional e socialmente.

De forma geral, os relatos dos membros de povos tradicionais indicam que a independência no processo participativo não é um atributo fixo, mas sim condicionado por fatores como o grau de informação disponível, a postura institucional do ICMBio e a dinâmica sociopolítica das comunidades envolvidas. Embora muitas experiências tenham sido marcadas por liberdade de expressão e abertura ao diálogo, persistem contextos em que o medo institucional, a falta de preparo técnico ou disputas locais limitam a autonomia dos participantes. Ao mesmo tempo, as entrevistas revelam que a independência tende a se fortalecer com o tempo, conforme os povos tradicionais

acumulam experiência e passam a questionar com mais propriedade os conteúdos e as regras presentes nos planos de manejo.

Apesar das diferentes posições institucionais, os relatos dos servidores do ICMBio e dos membros de povos tradicionais convergem ao identificar fatores que limitam a independência nos processos participativos, como os resquícios da atuação historicamente fiscalizatória do IBAMA, que ainda influenciam a forma como o ICMBio é percebido, a dificuldade de compreensão técnica dos instrumentos em debate e o constrangimento gerado por assimetrias de poder nos contextos locais. Ambos os grupos também reconhecem que o fortalecimento da autonomia não ocorre de forma imediata, mas se constrói com o tempo, por meio da acumulação de experiências participativas e do fortalecimento das organizações comunitárias. Esses achados complementam a análise dos processos administrativos, nos quais a independência tende a ser descrita como garantida pela estrutura formal, sem necessariamente refletir os obstáculos subjetivos, institucionais ou sociais enfrentados pelos participantes. Ao integrar essas diferentes perspectivas, evidencia-se que a independência, tal como concebida neste estudo, depende não apenas de garantias formais, mas também de condições concretas que moldam a possibilidade de uma participação verdadeiramente autônoma dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo. Passa-se, a seguir, ao exame do critério do envolvimento prévio.

### **5.2.3 Envolvimento prévio**

#### **5.2.3.1 Nas entrevistas com servidores**

Questionamento: *Os povos tradicionais foram envolvidos desde o início da elaboração do plano de manejo (por exemplo: se participaram do planejamento das etapas, da definição dos temas e dos métodos de trabalho, da organização das oficinas ou reuniões e se houve mobilização nas comunidades e coleta de informações antes das oficinas principais de elaboração dos componentes do plano)?*

Com base na análise das entrevistas com os servidores do ICMBio sobre o critério de envolvimento prévio, é possível identificar três eixos principais: (5.2.3.1.1) articulação prévia por meio dos conselhos e grupos de governança; (5.2.3.1.2) envolvimento desde instrumentos anteriores à elaboração do plano de manejo; e (5.2.3.1.3) limitações no

envolvimento no planejamento inicial. Abaixo, segue a síntese detalhada com base nas falas dos entrevistados:

#### *5.2.3.1.1 Articulação prévia por meio dos conselhos e grupos de governança*

Diversos servidores relataram que o envolvimento dos povos tradicionais começou antes mesmo da fase de elaboração do plano de manejo propriamente dita, sobretudo por meio da atuação nos conselhos gestores e, nos planos mais recentes, nos grupos de governança. Como afirmou o servidor da Reserva Extrativista Maracanã:

Eu considero o processo de mobilização muito anterior. Desde a constituição do conselho você já tem um processo de mobilização para o plano porque você vai constituindo os processos participativos, desenvolvendo esses aprendizados. O que acontece é que próximo ao plano a estratégia foi de intensificar esses processos.

A criação de grupos de governança, prevista na nova metodologia introduzida pela IN nº 7/2017, foi destacada como um dos elementos que ampliaram o envolvimento dos povos tradicionais na fase inicial de planejamento. Na Reserva Extrativista Batoque, por exemplo, a servidora relatou: “*Houve a formação do grupo de governança no âmbito do conselho e esse grupo se reuniu com a gente da equipe de planejamento. (...) Esse grupo ficou mais responsável por ajudar na escolha dos participantes*”. Na Reserva Extrativista do Pirajubaé, o grupo de governança participou da definição do formato das oficinas, garantindo uma representação expressiva da população tradicional: “*Tinha membros tradicionais, tem que ser pelo menos metade dos membros da população tradicional*”.

Esses relatos indicam que, nos casos em que os conselhos gestores e, mais recentemente, os grupos de governança já estavam estruturados, o envolvimento prévio dos povos tradicionais foi favorecido por canais institucionais de representação. Contudo, o início efetivo da mobilização também pode ocorrer a partir de experiências de participação na elaboração de instrumentos jurídicos anteriores à elaboração do plano de manejo, como planos de utilização e acordos de gestão, que funcionaram como bases acumuladas de informação e articulação.

#### *5.2.3.1.2 Envolvimento desde instrumentos anteriores à elaboração do plano de manejo*

Em algumas áreas protegidas, o plano de manejo foi precedido por experiências institucionais que já vinham mobilizando e envolvendo os povos tradicionais, como a

elaboração de planos de utilização, acordos de gestão e diagnósticos participativos. Na Reserva Extrativista Arapixi, o servidor destacou que:

Eles estavam presentes desde o início porque naquela época também tinha o plano de utilização. Tinha conselho, plano de manejo e plano de utilização. E esses planos foram construídos no final. No final a gente demandou um maior tempo ali para a construção do conselho deliberativo. Foi nesse momento que a gente fez o diagnóstico socioeconômico. Depois teve o plano de utilização, meio que concomitante, que também mobilizou tudo. E aí na elaboração do plano de manejo a gente realmente já tinha bebido de muitas informações anteriormente, de como é o uso, de como é tudo. Então a gente fez uma grande assembleia com várias pessoas para participar. Então eu diria que sim, a população estava envolvida desde o início.

De forma semelhante, a servidora da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá relatou que o envolvimento anterior contribuiu diretamente para o planejamento do plano de manejo: *“A equipe da unidade estava muito acostumada já com as comunidades porque eles fizeram todo o levantamento para o acordo de gestão, aí ajudou bastante no planejamento da elaboração do plano de manejo. A gente aproveitou todas as informações”*. Na Reserva Extrativista Médio Juruá, o processo teve início a partir da demanda da própria comunidade, o que levou à sua inserção desde os primeiros momentos do planejamento: *“Eles foram envolvidos desde o início porque era uma cobrança muito grande deles”*.

Esses exemplos mostram que, quando havia instrumentos prévios de gestão participativa ou demandas já articuladas pelos povos tradicionais, o envolvimento desde o início da elaboração do plano de manejo foi mais consistente. No entanto, nem todos os processos seguiram essa lógica: em alguns contextos, o planejamento inicial permaneceu concentrado na equipe técnica do ICMBio, com os povos tradicionais sendo chamados apenas em etapas posteriores de validação.

#### *5.2.3.1.3 Limitações no envolvimento no planejamento inicial*

Em alguns casos, os servidores relataram que os povos tradicionais não participaram das fases iniciais de planejamento do plano de manejo, ainda que posteriormente tenham ocorrido momentos de validação e participação. Na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, por exemplo, o servidor foi direto ao apontar a ausência de participação no início do processo: *“Sobre o planejamento da construção do plano eles não foram envolvidos. Foi só a equipe do ICMBio”*. De forma semelhante, o

servidor que atuou nos planos de manejo das Reservas Extrativistas Prainha do Canto Verde e Rio Iriri também ressaltou a ausência de um envolvimento real desde o início:

Depende do que se considera o começo. Eu acho que há um planejamento inicial e você faz um levantamento de quais e onde são as comunidades. E depois há uma validação do que se pensou. Eu acho que uma participação desde o começo não, em nenhum caso. Mais uma validação do que se pensou, uma busca de representação para iniciar o processo propriamente dito. Porque uma coisa é você planejar o que você vai fazer e depois você validar esse planejamento, iniciar o processo. É um pouco assim que acontece, né? E aí nessa validação do planejamento sempre ocorrem ajustes.

Na Floresta Nacional de Caxiuanã, o relato evidencia que o padrão anterior de participação era mais restrito e concentrado nas etapas finais:

Hoje, por exemplo, a gente tem na nova metodologia do ICMBio reunião prévia com todas as comunidades. (...) Nós não tínhamos esse tanto de reunião que nós temos hoje. Antigamente a gente tinha um momento só de reunião com as comunidades e um momento com os pesquisadores. Nós reuníamos essas informações e era o que a gente ia levar para o plano de manejo. E aí eles escolhiam os representantes, mas nós não tínhamos tanto envolvimento dos comunitários como nós temos hoje. Eu acho que hoje é dez mil vezes mais do que nós tínhamos no passado. (...) Por exemplo, antigamente não tinha grupo de governança, que é da IN atual. (...) Eu estou indo agora para uma reunião de um conselho formado já para tirar o grupo de governança para começar a acompanhar isso não tinha. Era diferente. Era mais do meio para o final, e não o processo todo. Hoje é muito mais.

Os relatos dos servidores do ICMBio indicam que o envolvimento prévio dos povos tradicionais nos planos de manejo variou conforme o contexto e o momento histórico. Em muitos casos, ele se deu antes da elaboração formal do plano, por meio de conselhos gestores ou, nos processos mais recentes, de grupos de governança instituídos pela Instrução Normativa nº 7/2017. Também houve situações em que a experiência acumulada em instrumentos anteriores, como acordos de gestão e planos de utilização, favoreceu a participação desde o início. Por outro lado, alguns processos tiveram um início mais centralizado na equipe técnica, com a comunidade sendo envolvida apenas em etapas de validação. Esses diferentes arranjos mostram que o envolvimento prévio ainda depende fortemente da estrutura participativa já existente e da metodologia adotada em cada caso. A seguir, analisa-se as percepções dos próprios povos tradicionais sobre esse critério.

### 5.2.3.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Você e/ou outras pessoas das comunidades foram chamados para participar desde o começo da elaboração do plano de manejo (por exemplo: se ajudaram*

*a planejar as etapas, escolher os temas discutidos, definir como as atividades seriam feitas ou organizar as oficinas e reuniões e se houve reuniões ou coleta de informações nas comunidades antes das oficinas principais)?*

As *entrevistas com membros de povos tradicionais* sobre o critério do envolvimento prévio revelam diferentes formas de inserção das comunidades nos processos de elaboração dos planos de manejo. É possível identificar quatro eixos centrais: (5.2.3.2.1) envolvimento desde o início por meio de convites, oficinas e assembleias; (5.2.3.2.2) participação com metodologia pré-definida; (5.2.3.2.3) construção articulada a conselhos e instrumentos anteriores; e (5.2.3.2.4) engajamento impulsionado por cobranças das próprias comunidades.

#### *5.2.3.2.1 Envolvimento desde o início por meio de convites, oficinas e assembleia*

Em diversas áreas protegidas, os entrevistados relataram ter sido convidados a participar desde as etapas iniciais do processo de elaboração do plano de manejo. O relato da Floresta Nacional de Caxiuanã destaca esse convite antecipado: “*Desde o início eles nos lançaram uma proposta de convite para participar da elaboração do plano de manejo. (...) E as reuniões, encontros, sempre eles estavam mandando convite para alguém representar a comunidade e participar lá da reunião*”. Na Reserva Extrativista Auatí-Paraná, a participação desde o início também foi ressaltada: “*A gente começou desde o começo a participar das reuniões, das opiniões, desde o início, quando foi para criar o plano de manejo*”.

Na Reserva Extrativista Médio Juruá, o processo se iniciou com uma grande assembleia: “*Teve até uma assembleia da associação no começo que reuniu todas as comunidades. Nessa assembleia começou a ser discutido esse plano de manejo. Depois que a gente foi pra campo, já com o ICMBio, para criar as regras do plano de manejo*”. Na Reserva Extrativista Mandira, a participação inicial envolveu inclusive lideranças mais antigas da comunidade: “*Eles chamaram desde o início a gente. Todo mundo teve participação, inclusive teve participação do nosso pessoal mais velho. Meu pai, alguns dos meus tios que já faleceram. E desde o início eles estavam participando. Foi uma coisa que eles respeitaram a comunidade de verdade*”.

Esses relatos mostram que, em alguns casos, os povos tradicionais foram de fato chamados a participar desde os primeiros momentos, seja por meio de convites, assembleias ou oficinas. No entanto, nem sempre essa inserção significou poder de

decisão sobre o desenho do plano, já que em outras situações a participação se deu dentro de metodologias previamente estruturadas pela equipe técnica, como revelam os depoimentos a seguir.

#### 5.2.3.2.2 Participação com metodologia pré-definida

Em algumas áreas protegidas, os entrevistados relataram que a participação dos povos tradicionais ocorreu já com o processo estruturado, com metodologias previamente definidas pela equipe técnica. Nesses casos, embora tenha havido escuta e envolvimento em etapas posteriores, os tradicionais mencionaram que não contribuíram para a definição do formato participativo nem para o planejamento inicial das ações. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado destacou que a estrutura metodológica foi determinada antes do início do contato com as comunidades: “*A metodologia já veio pronta, a metodologia de como iam ser as oficinas. Tudo isso já veio pronto. Mas fizeram aquela etapa de ouvir as comunidades individualmente, em cada comunidade*”.

Na Reserva Extrativista Arapixi, o processo também foi descrito como previamente moldado, com espaço para participação, mas sem construção conjunta desde o início:

No momento ali eu via como uma coisa que já vinha quase pré-pronta. É um modelo já, para só ser trabalhado conforme a comunidade, conforme as opiniões, as decisões que iam ser discutidas ali na reunião. Então, foi uma coisa já quase pré-pronta, mas com a participação da gente desde o início. A gente era convidado para as reuniões, para estar participando, para estar naquela discussão. A gente teve esse convite, teve esse acesso. Mas nessa parte de a gente acompanhar de perto de tudo, todo o passo a passo desde o início da elaboração, a gente não teve totalmente esse contato. Não nesse sentido de que a gente ajudou na elaboração, a organizar, porque é o ICMBio que geria essa parte, né?

Na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, o entrevistado mencionou que o modelo institucional em si limitava a possibilidade de participação nas etapas iniciais, restringindo a atuação das comunidades a uma fase consultiva:

Qual o começo? A conversa com as comunidades faz parte de um momento do processo. O modelo de gestão na verdade nem permite o envolvimento desde o começo. (...) Qual o melhor modelo metodológico a ser aplicado, como chegar nas pessoas, etc. Então não participaram desde o começo. (...) Esse modelo não permite que a comunidade entre desde o começo. Entramos no processo para ser consultados. Fomos ouvidos, mas não atendidos.

Esses relatos mostram que, mesmo quando os povos tradicionais eram convidados desde o início, o processo frequentemente já chegava com formatos e metodologias previamente definidos pela equipe técnica, restringindo o espaço para uma construção

totalmente compartilhada. Em outros casos, contudo, o envolvimento foi fortalecido por experiências já consolidadas em conselhos gestores ou em instrumentos anteriores de gestão participativa, que serviram de base para organizar as primeiras etapas do plano de manejo, como será visto a seguir.

#### *5.2.3.2.3 Construção articulada a conselhos e instrumentos anteriores*

Em várias áreas protegidas, os entrevistados relataram que a participação na elaboração do plano de manejo foi construída a partir de experiências anteriores de gestão participativa, como conselhos gestores, acordos de gestão e planos de utilização. Nesses casos, o envolvimento prévio foi facilitado por processos já consolidados de diálogo e organização comunitária. Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, a atuação no conselho e a criação de um grupo de trabalho foram fundamentais para a organização das etapas iniciais:

A gente participou desde o começo. A gente discutiu no próprio conselho, a gente criou um grupo de trabalho onde tinha representação dos comunitários e também do ICMBio, onde a gente construiu a estratégia de qual seria o melhor período, enfim, o que iam discutir. A gente já tinha muito material produzido de escuta da comunidade, de resoluções, acordos, até mesmo de antes da criação da reserva, e isso facilitou.

Na Reserva Extrativista Batoque, o planejamento do plano de manejo também foi articulado a partir do conselho gestor:

Como a gente tem as reuniões do conselho da Reserva Extrativista, o planejamento já vinha desde o conselho. Já foi divulgado no conselho, já vieram as propostas pra ver o que a gente estava querendo. (...) Não chegaram de última hora para marcar reunião e a gente teria que ir. Foi discutido, tanto no conselho quanto na comunidade, até chegar o dia de fazer o plano de manejo.

Na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, o envolvimento inicial decorreu do processo de construção do acordo de gestão, que mobilizou todas as comunidades:

Foi justamente no processo de acordo de gestão que começou a participação da comunidade. Todas as comunidades participaram. Agora na oficina principal para elaborar o plano de manejo não foram todos. Foram os representantes das comunidades, mas eles participaram do começo sim. Participaram, deliberaram, sugeriram. Enfim, muitas das regras que foram criadas no acordo de gestão, nas próprias comunidades, a gente fez uma melhora nas regras e incluiu no plano de manejo.

Na Reserva Extrativista Rio Xingu, a constituição do conselho gestor foi simultânea à formalização da associação local, permitindo que o plano de manejo fosse pensado de forma integrada desde o início:

Sempre todo mundo participou desde o começo, junto com as instituições parceiras. Acho que ninguém ficou de fora. Todo mundo tinha conhecimento do plano de manejo. Passou uns dois ou três anos para a gente começar a construir esse plano de manejo, tendo reuniões, oficinas, para a gente ver como funcionava. O conselho foi criado de 2009 para 2010, assim que foi registrada a associação. A gente tinha associação, mas não era registrada em cartório. Assim que foi registrada formalmente a gente já começou a pensar no conselho, e junto com o conselho a gente já começou a pensar também no plano de manejo, da maneira que a gente ia trabalhar aqui dentro.

Esses exemplos mostram que a atuação em conselhos gestores e a experiência acumulada em instrumentos anteriores criaram bases concretas para um envolvimento mais estruturado dos povos tradicionais nas etapas iniciais do plano de manejo. No entanto, em certas situações, a mobilização não partiu de arranjos institucionais já consolidados, mas foi impulsionada pela própria iniciativa das comunidades, como será discutido a seguir.

#### *5.2.3.2.4 Engajamento impulsionado por cobranças das próprias comunidades*

Em algumas áreas protegidas, a participação dos povos tradicionais nos processos de elaboração dos planos de manejo não foi apenas resultado de convites institucionais, mas fruto direto da sua própria mobilização e cobrança ativa. Os entrevistados relataram que a demanda pelo plano partiu das comunidades, que pressionaram o ICMBio por reconhecerem a sua importância para a gestão da área e para o fortalecimento de seus direitos. Na Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, o entrevistado destacou a atuação constante dos conselheiros no sentido de exigir o plano de manejo e reivindicar o direito de participar:

Teve sim, até porque é uma cobrança nossa, que somos conselheiros e participativos. Então a gente ia cobrar, principalmente o plano de manejo. (...) Se nós não temos plano de manejo vocês não podem cobrar nada. Se você não tem o plano de manejo para decidir as coisas. Quem decidiu proibir isso e aquilo? Baseado em quê? Então eu sempre fazia esse questionamento e mais alguns companheiros questionavam. (...) Então a gente estava no dia a dia ali, questionando. Por isso não tinha como não ter a nossa participação ali.

De forma semelhante, na Reserva Extrativista Maracanã, o plano de manejo foi descrito como uma demanda expressa da própria comunidade, que pressionou o órgão gestor pela sua elaboração:

Sim, até mesmo porque a gente cobrava muito do ICMBio que nós queríamos a nossa Resex com plano de manejo. Era a gente que cobrava porque a gente sabia que muitas coisas iam melhorar para a nossa comunidade através da

criação desse plano, não é? Então a gente cobrava. A iniciativa foi da comunidade e nós tivemos muitas reuniões na comunidade, muitas oficinas.

A partir dos relatos, observa-se que o envolvimento prévio das comunidades na elaboração dos planos de manejo variou significativamente entre as áreas protegidas. Em alguns casos, a participação foi incentivada desde o início. Em outros, parece ter ocorrido de forma mais limitada ou condicionada por estruturas institucionais já estabelecidas. Há ainda situações em que o engajamento foi impulsionado pela mobilização das próprias comunidades. Esses diferentes caminhos indicam que o envolvimento prévio não depende apenas de diretrizes técnicas, mas também da articulação social local e do histórico de participação acumulado em cada território.

Apesar das distintas formas de participação relatadas, os depoimentos de servidores do ICMBio e de membros de povos tradicionais revelam uma percepção comum sobre os limites do envolvimento prévio nos processos de elaboração dos planos de manejo. Ambos os grupos reconhecem que, na maior parte dos casos, a metodologia participativa já estava estruturada pela equipe técnica – em conformidade com as normativas internas – antes do início do diálogo com as comunidades. Com isso, a participação restringiu-se ao cumprimento de etapas já formatadas, limitando a possibilidade de construção compartilhada desde a concepção do processo. Por outro lado, experiências anteriores de atuação em conselhos gestores, a mobilização comunitária e a existência de instrumentos participativos prévios, tais como acordos de gestão, foram identificadas como fatores que favorecem um engajamento mais qualificado. Esses achados aprofundam a análise dos processos administrativos, em que a participação é frequentemente registrada como formalmente iniciada desde as etapas iniciais, sem que se possa verificar, apenas por meio dos documentos, o grau de protagonismo efetivo das comunidades nesse início. A triangulação entre fontes revela, assim, que o envolvimento prévio exige não apenas um convite antecipado à participação, mas também abertura institucional para que os povos tradicionais influenciem o próprio desenho do processo participativo. A seguir, passa-se ao exame do critério da influência.

## 5.2.4 Influência

### 5.2.4.1 Nas entrevistas com servidores

Questionamento: *A participação dos povos tradicionais impactou realmente as decisões tomadas e o conteúdo final do plano de manejo (por exemplo: se as contribuições feitas por eles foram consideradas e incorporadas, incluindo propostas de mudança, adição ou retirada de conteúdo)?*

As *entrevistas com servidores do ICMBio* sobre o critério da influência revelam duas dimensões principais: (5.2.4.1.1) a percepção de que houve influência efetiva das comunidades na definição das normas e zonas de uso; e (5.2.4.1.2) a estruturação metodológica baseada no chamado “cardápio de normas”, que busca garantir eficiência ao processo, mas pode limitar o espaço para contribuições inéditas.

#### 5.2.4.1.1 Reconhecimento da influência

Diversos servidores destacaram que as normas, zonas e outros elementos dos planos de manejo foram construídos com base nas contribuições dos povos tradicionais. Na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, o servidor afirmou: *“A influência deles foi direta. Todas as normas, que foram estabelecidas etapa por etapa, a gente foi discutindo com eles, modificando o texto com eles. Depois teve um refinamento dessas normas pelos órgãos técnicos (...) mas a influência nas normas todas teve a aprovação deles”*.

Na Reserva Extrativista Ituxi, as normas e o zoneamento foram amplamente negociados: *“Eles contribuíram diretamente nessa análise e também na discussão das normas e na proposta inicial e final do zoneamento. A gente teve que voltar lá umas duas vezes (...) para negociar a proposta final do zoneamento”*. Já na Reserva Extrativista Arapixi, a influência das práticas tradicionais foi reconhecida como ponto de partida para a construção das regras: *“A gente bebeu das regras deles. A gente entendia que a gente tinha uma área relativamente preservada com aquelas práticas que eles faziam, então que prática é essa? Vamos colocar no documento”*.

Embora os servidores reconheçam a influência direta dos povos tradicionais na construção das normas e zonas de uso, essa atuação se deu, em muitos casos, dentro de

um arranjo metodológico previamente estruturado, cuja principal expressão foi o chamado “cardápio de normas”, analisado a seguir.

#### *5.2.4.1.2 Metodologia baseada no cardápio de normas*

Outro eixo recorrente nas entrevistas foi a utilização de um conjunto pré-definido de normas, levado pela equipe técnica como base para discussão nas oficinas. Embora os servidores reconheçam que essa metodologia pode limitar a criação de normas inéditas, ela foi valorizada por garantir clareza, segurança jurídica e viabilidade frente ao tempo disponível. Segundo uma servidora que atuou na elaboração do plano de manejo da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá:

Na parte normativa, a gente já leva as normas escritas, as sugestões de normas. Claro que algumas vieram da discussão. Chama cardápio de normas. (...) Funciona porque adianta muito. (...) Sempre surgem normas novas. Então não é totalmente fechado. A gente acaba ouvindo bastante os participantes e eles realmente têm a liberdade de indicar coisas que eles acham importante para a unidade. Mas a gente tem pouco tempo, então eu acho que fica muito engessado nas coisas que a gente já leva.

No plano de manejo da Reserva Extrativista Batoque, o uso do cardápio foi descrito como estruturado e participativo:

“Durante a oficina essas normas são lidas e debatidas. (...) Inclusive, no Batoque foi um momento de muito debate. Todo mundo tirava dúvidas, algumas vezes mudaram alguma coisa no texto para especificar casos lá da unidade. (...) Tem a tabela com a norma escrita e as colunas ‘manter, excluir ou alterar?’ Então, quando eles veem que é uma norma que não faz sentido para aquela unidade eles sugerem a exclusão. A maioria mantém a norma. Em alguns casos mantém, mas com adaptação na redação da norma (...) É melhor levar o cardápio e analisar ou deixar em aberto? Como é que seria deixar isso em aberto? Ia passar um mês lá e não saia da oficina.

Já o servidor responsável pelos planos das Reservas Extrativistas Rio Iriri, Riozinho do Anfrísio, Rio Xingu, Prainha do Canto Verde e Corumbau relatou:

É uma lista de normas e essa lista é lida, norma a norma, item a item, para ver o que querem mexer, se querem deixar, se querem tirar. Talvez não seja a melhor forma, mas essa parece mais eficiente. Por outro lado, me parece que isso pode, de certa forma, induzir alguma coisa e diminuir a influência, principalmente quando vai chegando no final, todo mundo cansado e tal.

Apesar das variações nas experiências relatadas, os servidores do ICMBio expressam, de forma geral, a percepção de que os povos tradicionais exercem influência concreta e relevante na definição de normas e zonas de uso dos planos de manejo. Essa influência se dá, em grande parte, dentro de um formato metodológico previamente

estruturado, centrado no uso do chamado “cardápio de normas”. Embora essa estratégia seja valorizada por sua eficiência e segurança jurídica, ela pode eventualmente restringir a formulação de propostas de normas inéditas ou induzir decisões apressadas pela limitação de tempo. Ainda assim, os relatos indicam que há espaço efetivo para adaptações, contribuições específicas e debates qualificados, evidenciando que há condições concretas para a coprodução normativa, mesmo que esse processo seja moldado por condicionantes institucionais, operacionais e contextuais.

Na sequência, apresentam-se as entrevistas com membros de povos tradicionais, que oferecem outras perspectivas sobre a influência nos processos de elaboração dos planos de manejo.

#### 5.2.4.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Você acha que as contribuições feitas por você e por outras pessoas das comunidades foram levadas em conta no conteúdo final do plano de manejo (por exemplo: se as propostas de mudança, adição ou retirada de conteúdo feitas por vocês foram consideradas)?*

As *entrevistas com membros de povos tradicionais* revelaram percepções distintas sobre a influência exercida na definição de normas, zonas de uso e demais componentes dos planos de manejo. Os relatos foram organizados em cinco eixos principais: (5.2.4.2.1) reconhecimento de influência concreta; (5.2.4.2.2) influência condicionada a limites legais; (5.2.4.2.3) influência reduzida por barreiras de compreensão; (5.2.4.2.4) influência reconhecida, mas acompanhada de demandas atuais de revisão; e (5.2.4.2.5) influência limitada pela categoria da área protegida.

##### 5.2.4.2.1 Reconhecimento de influência concreta

Em diversas entrevistas, os membros de povos tradicionais relataram ter exercido influência direta e significativa sobre o conteúdo dos planos de manejo. Em vários casos, os relatos evidenciam que as contribuições das comunidades foram efetivamente incorporadas ao conteúdo normativo dos planos, refletindo um processo de coprodução normativa que moldou de forma concreta o resultado final do instrumento jurídico. Na Reserva Extrativista Mandira, por exemplo, o entrevistado afirmou:

Desde o início da elaboração do plano de manejo houve sim a participação da comunidade. No final foi um técnico que redigiu o plano de manejo, mas tudo aquilo que a gente colocou, tudo que estava desde o início no texto do plano de manejo ele colocou. Ele não tirou nada, não alterou. Foi bem respeitoso com a decisão da comunidade. Foi bem do jeito que a gente queria (...) Foi redigido da forma que a gente queria.

Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, a influência se estendeu até a etapa final do processo, com revisão detalhada do texto:

Nós fizemos a nossa revisão e também no dia da aprovação a gente já estava com o plano de manejo em mãos, ainda fizemos pequenas revisões para justamente rever as nossas colocações. Porque às vezes a escrita, o entendimento, ficava um pouco diferente da maneira que a gente achava que era importante. (...) Nosso plano de manejo só é do jeito que é hoje (...) graças à participação dos comunitários e pela experiência que eles já têm.

Na Reserva Extrativista do Batoque, o plano só foi aprovado após leitura integral do texto e validação pela comunidade: “*Depois de pronto o plano de manejo, o ICMBio trouxe para cá para a comunidade o plano de novo e foi feita uma reunião para ver se estava mesmo do jeito que a gente queria. (...) Foi lido tudo de novo pra poder ser aprovado e a gente ficar satisfeita com o que a gente fez.*” Na Área de Proteção Ambiental da Costa das Algas, o entrevistado relatou que as contribuições da comunidade tradicional foram devidamente consideradas, conforme as expectativas construídas ao longo do processo participativo: “*As nossas contribuições não foram retiradas, foram acrescentadas da maneira que a gente queria. Então aquilo que nós trabalhamos foi aquilo que saiu ali no plano de manejo.*” Na Reserva Extrativista do Pirajubaé, destacou-se a incorporação das propostas comunitárias e a postura receptiva da equipe técnica:

Eles consideraram tudo e muitas coisas que às vezes o pessoal da comunidade ainda deixava escapar. Deram todo o apoio e aceitaram tudo que a comunidade colocou. Quem hoje tiver alguma coisa para reclamar é porque não quis participar. Aceitaram tudo que a gente colocou, até mais alguma coisa ainda a favor da comunidade local.

Esses exemplos evidenciam situações em que as contribuições dos povos tradicionais foram reconhecidas e incorporadas de forma concreta ao conteúdo dos planos de manejo. Em outros casos, porém, a influência relatada não se deu de maneira plena, uma vez que determinadas propostas encontraram limites na legislação vigente. A seguir, são apresentadas as percepções em que a consideração das contribuições dos povos tradicionais esteve condicionada a restrições legais.

#### 5.2.4.2.2 Influência condicionada a limites legais

Alguns entrevistados relataram que as contribuições dos povos tradicionais foram consideradas, mas certos pontos não puderam ser incorporados em razão de incompatibilidades com normas jurídicas superiores. Nesses casos, a atuação das comunidades foi limitada por restrições legais, que delimitaram até onde era possível incorporar os seus anseios no conteúdo final do plano de manejo. Na Reserva Extrativista Auatí-Paraná, por exemplo, o entrevistado relatou que parte das regras propostas foi incluída, mas outras foram descartadas por impedimentos legais:

Teve algumas regras que a gente colocou, que foi a gente mesmo, da comunidade, que criou e fez com que fossem para dentro do plano de manejo. Agora tem outras que, como se trata de lei, não podem entrar porque uma regra da comunidade não pode infringir a lei. (...) Mas eu acredito que a maioria dos anseios que a gente tinha foi contemplada dentro do plano de manejo.

Na Reserva Extrativista Arapixi, a limitação legal também foi um fator impeditivo para a incorporação de determinadas propostas:

Em algumas questões sim, em outras não, era o que teria que seguir dentro da lei. Aí a gente não podia fazer nada, mesmo que a gente batesse de frente. (...) Mesmo que fosse divergente da forma de vida que a gente estava vivendo, que a gente já vinha de muito tempo antes de ser criada a unidade, a gente tinha que aceitar.

De modo semelhante, na Reserva Extrativista Maracanã, a interlocução com os órgãos responsáveis envolveu idas e vindas nas propostas, com esclarecimentos sobre os limites legais: *“Muita coisa também a gente não aceitou o que eles pediram. Tinha que ser o nosso plano mesmo, o que a gente achava na nossa comunidade. (...) Muitas coisas eles diziam que era a lei, né? Eles explicaram que era a lei, que não podia”*. Na Reserva Extrativista Médio Juruá, o entrevistado mencionou alterações realizadas pelo setor jurídico do Ministério do Meio Ambiente: *“Eu acho que mudou alguma coisa, até porque teve que passar pela assessoria jurídica do Ministério do Meio Ambiente. (...) Então teve alguma mudança”*.

Os depoimentos reunidos nesse eixo revelam que, embora as contribuições dos povos tradicionais tenham sido consideradas, a incorporação de parte delas foi inviabilizada por restrições jurídicas que limitaram o alcance de sua influência. Em contraste com essas situações, os relatos seguintes destacam contextos em que a limitação não decorreu de barreiras legais, mas de dificuldades de compreensão do conteúdo técnico discutido ao longo do processo.

#### *5.2.4.2.3 Influência reduzida por barreiras de compreensão*

Em um dos casos, relatou-se que a influência dos povos tradicionais foi limitada, não por ausência de disposição para incorporar as suas contribuições, mas por dificuldades no entendimento do conteúdo técnico apresentado ou das implicações das decisões tomadas ao longo do processo. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado destacou que, embora algumas propostas tenham sido acolhidas, a maioria das decisões foi aprovada sem plena compreensão por parte dos participantes:

Foram consideradas poucas mudanças que foram propostas, principalmente na parte de zoneamento, que às vezes vinha com uma informação equivocada. Foram consideradas e foram absorvidas dentro do plano de manejo, mas foram pouquíssimas. As outras coisas foram aprovadas por unanimidade, muitas vezes sem as pessoas saberem o que estavam aprovando.

O relato sobre a Reserva Extrativista Rio Iriri evidencia, portanto, que a limitação da influência dos povos tradicionais pode decorrer não apenas de restrições legais, mas também de dificuldades na compreensão do conteúdo técnico discutido. Em contraste, outros entrevistados reconheceram que as suas contribuições foram efetivamente incorporadas, mas destacaram a necessidade de revisão diante das transformações ocorridas após a elaboração dos planos.

#### *5.2.4.2.4 Influência reconhecida, acompanhada de demandas atuais de revisão*

Em algumas entrevistas, os participantes demonstraram reconhecer que as suas contribuições foram incorporadas no plano de manejo, mas apontaram que, com o passar do tempo, determinadas decisões tomadas anteriormente já não refletem as realidades atuais. Nesses casos, a percepção de influência passada vem acompanhada da consciência de que o plano necessita de ajustes, seja por mudanças no contexto socioambiental, seja por aprendizados adquiridos com a implementação das normas. Na Reserva Extrativista Rio Xingu, o entrevistado relatou:

Hoje eu estou com um plano de manejo na mão. Esse plano de manejo foi criado por nós mesmos e tudo que tem aqui nele eu acho que é bem coerente. Sim, bem participativo da comunidade. É claro que tem alguns pontos que a gente já vê que colocou e hoje a gente está discutindo na reunião de conselho para mudar alguns pontos que a gente colocou e não deveria ter colocado.

Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a entrevistada destacou a necessidade de revisão diante do crescimento populacional e das mudanças nas dinâmicas comunitárias:

A gente vê que no plano de manejo tem todos os dados que foram levantados por nós mesmos. A cultura das comunidades, levantamento de produção,

quantidade de famílias. Agora mudou, né? Porque as comunidades crescem, as famílias também, e aí a gente vê que o nosso plano de manejo já tem que ter uma reformulada.

Os relatos indicam, portanto, que mesmo quando as contribuições dos povos tradicionais foram incorporadas ao plano de manejo, em muitos casos surgiu posteriormente a percepção de que determinadas normas precisariam ser revistas em razão das alterações nas dinâmicas locais e sociais após a sua elaboração. Em contraste, outros entrevistados associaram a limitação da influência não a revisões decorrentes do tempo, mas à própria categoria da área protegida, que condicionou o espaço de participação disponível.

#### *5.2.4.2.5 Influência limitada pela categoria da área protegida*

Em alguns casos, a percepção de baixa influência dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo pode ser associada à categoria da área protegida. Em áreas protegidas não concebidas originalmente com foco na salvaguarda dos modos de vida tradicionais, a multiplicidade de interesses e a maior diversidade de atores envolvidos no processo participativo podem restringir o espaço para que as suas demandas sejam plenamente consideradas. Na Floresta Nacional de Caxiuanã, a entrevistada destacou que os representantes com maior protagonismo no processo não eram da comunidade local:

Acredito que infelizmente não [houve influência da comunidade]. Até porque a maioria que estava lá eram pessoas de outro município, que tinha uma representatividade maior na época. Nossa município estava muito ausente. (...) Vinha representante, por exemplo, da prefeitura, da pesca, de empresas madeireiras, enquanto nós mesmos éramos só os comunitários.

Na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, o entrevistado relatou que a estrutura participativa não favoreceu o acolhimento das contribuições das comunidades locais:

Pouco, porque tudo que foi coletado nas reuniões setoriais foi para uma plenária maior, onde a discussão já estava em outro nível. Por exemplo, pesquisadores mais alinhados com o ICMBio do que com a comunidade. (...) Esse modelo não possibilita [atender aos anseios da comunidade], nem de maneira plena, mas o básico. O processo não facilita que os anseios da comunidade possam ser atendidos.

Os relatos dos membros de povos tradicionais evidenciam que, embora a influência exercida sobre os planos de manejo varie entre os casos, há múltiplas

experiências em que a coprodução normativa se concretizou, com efetiva incorporação das suas propostas no conteúdo final dos instrumentos. Ainda assim, essa influência não se dá de forma irrestrita. Ela é condicionada por fatores como limitações legais, barreiras de compreensão técnica, necessidade de revisões posteriores e a própria categoria da área protegida. Os depoimentos revelam, portanto, uma atuação que oscila entre contextos de protagonismo mais substancial e situações de influência parcial, destacando a importância de considerar os condicionantes institucionais e operacionais que moldam esses processos.

A análise do critério da influência, com base nos documentos administrativos e nas entrevistas com servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais, indica que há evidências consistentes de influência substancial em diversos contextos, com contribuições relevantes das comunidades para a definição de normas e zonas de uso nos planos de manejo. No entanto, essa influência é frequentemente atravessada por fatores estruturais, como o uso de metodologias previamente definidas (a exemplo do “cardápio de normas”), os limites jurídicos impostos à incorporação de determinadas propostas e a complexidade técnica dos temas envolvidos. A combinação desses elementos pode restringir o escopo da coprodução normativa. Ainda assim, a convergência entre as diferentes fontes analisadas permite afirmar que, na maioria dos casos estudados, a influência dos povos tradicionais foi concreta, reconhecida e substantiva. Passa-se a seguir a analisar o critério da transparência sob a ótica dos atores envolvidos.

## 5.2.5 Transparência

### 5.2.5.1 Nas entrevistas com servidores

Questionamento: *Os povos tradicionais puderam acompanhar o andamento dos trabalhos e entender como as decisões estavam sendo tomadas durante a elaboração do plano de manejo (por exemplo: se foram feitas explicações sobre o processo, sobre o que estava sendo decidido, sobre os objetivos de cada etapa, se o conteúdo dos documentos foi compartilhado e se foram informados sobre as próximas fases)?*

As entrevistas com servidores do ICMBio revelaram percepções distintas sobre a transparência do processo de elaboração dos planos de manejo. Os relatos foram organizados em dois eixos principais: (5.2.5.1.1) esforço institucional para garantir a

transparência do processo; e (5.2.5.1.2) obstáculos à efetiva disseminação das informações a todos os envolvidos.

#### *5.2.5.1.1 Esforço institucional para garantir a transparência do processo*

Diversos servidores relataram que a metodologia adotada nas oficinas de elaboração dos planos de manejo inclui estratégias voltadas à clareza das informações repassadas aos povos tradicionais. De modo geral, essas estratégias envolvem a apresentação prévia das etapas do processo, a explicação sobre os objetivos das atividades realizadas e a disponibilização de informações sobre os encaminhamentos posteriores à oficina. Os relatos sugerem que houve uma preocupação concreta em garantir que os participantes compreendessem não apenas o que estava sendo decidido, mas também como o processo se desenvolveria ao longo do tempo. Na Reserva Extrativista Maracanã, o entrevistado destacou que o espaço da oficina ia além da elaboração do plano de manejo, sendo utilizado também para promover o diálogo e esclarecer dúvidas:

A oficina não era somente o plano de manejo. Era mais um momento de a gente dialogar com a comunidade. A gente tinha os diálogos todos, mas de você ter um momento para justamente ouvi-los, eles fazerem alinhamentos, entenderem. (...) Nossa único objetivo não era somente elaborar o plano de manejo, mas informar, dialogar, estabelecer conexões, contatos com as comunidades.

Na Reserva Extrativista do Batoque, a entrevistada detalhou todo o fluxo de informações compartilhadas antes, durante e após a oficina:

Quando chega o ponto que realmente vai começar a ser planejado o trabalho é feita uma reunião no conselho (...) em que o representante da Coman [Coordenação de Planos de Manejo] explicou como se dá o processo de elaboração do plano de manejo. Ele faz uma apresentação, diz o que é, explica as etapas antes da oficina e como é a oficina e o que acontece depois da oficina. (...) Durante a oficina a equipe que está moderando também deixa sempre muito claro tudo. E no último dia de oficina tem um momento que chama ‘próximos passos’, em que eles já levam uma tabelinha com todas as etapas que vão acontecer depois da oficina. E são estimados prazos para cada uma daquelas etapas. Então, a primeira coisa que acontece depois da elaboração do relatório, a equipe monta a primeira versão do plano. Essa primeira versão é devolvida aos participantes e eles têm um prazo que foi acordado na oficina para analisar e dar sugestões. E depois de tudo transcorrido foi apresentado no conselho para aprovação.

Por fim, na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, a transparência foi mencionada como resposta a uma demanda concreta identificada na gestão anterior:

A gente fazia questão de compartilhar com eles porque quando eu entrei na gestão da Resex eles diziam que faltava muita transparência. (...) Então a gente divulgava as reuniões na rádio, sobre o que era a reunião. E a gente deixava

aberto para eles perguntarem. A gente está aqui para falar de plano de manejo, mas vocês podem perguntar outras coisas depois que a gente finalizar a demanda do plano de manejo. Vocês podem ficar à vontade que a gente vai esclarecer.

Os relatos apresentados evidenciam que houve um esforço institucional consistente para assegurar a clareza e a acessibilidade das informações durante a elaboração dos planos de manejo, com estratégias voltadas à explicação das etapas, à devolutiva dos resultados e ao diálogo constante com os povos tradicionais. Contudo, mesmo diante dessas iniciativas, os servidores reconheceram que a transparência não se concretizou de forma plena em todos os contextos. A seguir, destacam-se as percepções que apontam os principais obstáculos enfrentados para a efetiva disseminação das informações a todos os envolvidos no processo.

#### *5.2.5.1.2 Obstáculos à efetiva disseminação das informações a todos os envolvidos*

Apesar do esforço institucional para garantir a transparência dos processos, diversos servidores relataram que fatores externos ou estruturais comprometeram a sua efetividade. Entre os principais obstáculos mencionados estão limitações de infraestrutura, o contexto social local e o grau de mobilização comunitária, elementos que nem sempre podem ser plenamente controlados pelas equipes responsáveis pela condução do processo. Na Reserva Extrativista Pirajubaé, a servidora relatou que a transparência foi prejudicada pelas restrições impostas pela pandemia, que afetaram a realização das reuniões do conselho e a comunicação com os conselheiros:

Dentro do conselho a gente sempre tentou deixar tudo muito transparente no processo. Só que depois da oficina a gente entrou na pandemia e não conseguiu fazer reuniões de conselho. A gente até tentou fazer reuniões online, mas a participação deles era muito baixa, muito ruim. (...) A gente tentou até, montamos uma sala na sede da Resex com técnico de informática e deixou umas duas estações, mas eles não apareceram. Enfim, a gente tentou deixar tudo claro. Explicar sempre que fase estava. Só que na época de pandemia foi um pouco difícil para fazer aprovação. (...) A gente fez uma pesquisa com eles para ver se a gente ia fazer online ou presencial, entrevistas para ver como a gente ia fazer a aprovação final, porque tem muitos idosos no conselho. (...) A gente afinal conseguiu fazer a reunião com mil protocolos, mas teve que ser rápido pra não demorar muito na reunião. Talvez essa etapa das aprovações não tenha sido muito transparente pelas questões de pandemia.

Em outras situações, a dificuldade em disseminar informações de forma ampla se relacionou ao baixo engajamento ou à limitação de alcance das estratégias comunicacionais. Na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, a servidora reconheceu que,

embora o processo tenha sido transparente para quem participou ativamente, a abrangência permaneceu restrita:

Durante a oficina eu acho que é bem transparente o processo. Se eles têm dúvidas, a gente discute o tempo que precisar. Mas é claro que se a gente pensar se o plano de manejo está atingindo todo mundo que é afetado por ele eu acredito que não. (...) Fica muito restrito aos interessados. Quem se interessava e conseguia. A gente não consegue atingir um público grande assim.

Na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, o servidor relatou que, apesar dos esforços para garantir a transparência, havia dificuldades reais de compreensão por parte dos membros tradicionais sobre o conteúdo e os objetivos do plano de manejo. Nesse caso, a limitação não decorreu apenas de eventual desinteresse, mas também de barreiras cognitivas e informacionais:

Acho que sim. Buscamos isso, tínhamos isso como uma meta. Mas se isso de fato aconteceu não sei. (...) Se naquela época eu perguntasse para um pescador se ele sabia do plano de manejo da APA ele ia falar: ‘Ah, eu já ouvi falar!’ Mas sabe pra onde vai, muitas vezes ele não tem ideia, entendeu? (...) A gente oferta a possibilidade para isso. A gente explica, disponibiliza, convida, mas não dá pra gente obrigar a pessoa a ler ou entender. Não tem como, nem faria sentido. (...) Eu não vou garantir pra você que todos ou alguma parte deles estavam cientes de todas essas questões.

Já na Reserva Extrativista Arapixi, a limitação foi atribuída à concentração da comunicação nas lideranças mais próximas do processo, sem clareza sobre o grau de disseminação das informações entre os demais membros da comunidade: “*Sim. Eles foram acompanhando, principalmente as lideranças que estavam mais próximas do processo. (...) O quanto isso foi reproduzido para as comunidades? Eu realmente não conseguiria te dimensionar isso, mas a princípio a gente tinha essa relação*”.

Os relatos dos servidores do ICMBio demonstram que a transparência foi uma preocupação presente nas diferentes etapas da elaboração dos planos de manejo, com esforços institucionais voltados à explicação das etapas do processo, à clareza na comunicação e à disponibilização de informações aos participantes. No entanto, de acordo com a percepção dos servidores, a efetividade dessas estratégias esteve frequentemente condicionada por fatores contextuais, como restrições sanitárias, dificuldades de infraestrutura, barreiras de compreensão e limitações no engajamento comunitário. Embora tenha havido uma intenção clara de tornar o processo acessível e compreensível, na prática, a transparência foi em muitos casos parcial e restrita a determinados grupos mais envolvidos, especialmente lideranças. Na sequência, discorre-se sobre as entrevistas com membros tradicionais, que oferecem outras perspectivas sobre a transparência nos processos de elaboração dos planos de manejo.

### 5.2.5.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Vocês conseguiram acompanhar o que estava acontecendo e entender como as decisões eram tomadas durante a elaboração do plano de manejo (por exemplo: se explicaram para vocês o que estava sendo decidido, o que significava cada etapa, se vocês puderam ver os documentos e saber quais eram os próximos passos)?*

As entrevistas com membros de povos tradicionais revelam percepções diversas quanto à transparência do processo de elaboração dos planos de manejo. Os relatos foram organizados em dois eixos principais: (5.2.5.2.1) estratégias percebidas como efetivas para garantir a transparência; e (5.2.5.2.2) obstáculos que limitaram a compreensão ou o acesso às informações ao longo do processo.

#### 5.2.5.2.1 Estratégias percebidas como efetivas para garantir a transparência

Em diversos relatos, os entrevistados destacaram que o processo foi conduzido com clareza e que houve um esforço das equipes do ICMBio para compartilhar informações, esclarecer dúvidas e permitir o acompanhamento do andamento dos trabalhos. Na Floresta Nacional de Caxiuanã, a entrevistada afirmou: “*Eles compartilhavam com a gente. Explicavam, mostravam, falavam para a gente o quanto era importante a nossa participação, explicaram o plano de manejo, a importância de a gente estar lá como representante da comunidade. Eles deixaram bem transparente*”.

Na Reserva Extrativista Auati-Paraná, o uso de recursos audiovisuais foi mencionado como instrumento para ampliar a compreensão: “*Através das reuniões eles levavam, faziam uma apresentação para as pessoas através de slides, de data show, e as pessoas podiam acompanhar. Também deixavam aberto para tirar dúvidas, para ver se era aquilo mesmo que a gente queria no plano de manejo*”. Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, a possibilidade de acompanhar o processo e revisar o conteúdo do plano de manejo foi apontada como evidência de transparência: “*Sim, foi explicado como seria o processo e tudo se construiu. Depois a gente teve acesso ao produto final para fazer ajustes e colocações. A própria comunidade viu se aquilo que foi discutido estava no documento, então houve uma transparência sim*”. Outros entrevistados também relataram que acompanharam todas as etapas do processo, como no caso da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá: “*Eu sabia passo a passo. (...) Na minha [comunidade]*

*passou porque eu tive presente e isso foi esclarecido. (...) Então passam a todas as comunidades a mesma informação”.*

Na Reserva Extrativista Pirajubaé, a comunicação foi reforçada por meios informais e visuais, como mapas e ilustrações: “*A gente sabia tudo o que estava acontecendo e o que ia acontecer. (...) Tinha um desenhista que ia mostrando passo a passo do que já tinha acontecido. Ia montando um mapa muito interessante*”. Por fim, há exemplos em que a própria comunidade exigiu medidas para garantir a transparência, como na Reserva Extrativista Maracanã: “*A gente exigiu que eles colocassem no nosso e-mail 10 dias antes da reunião na comunidade a cópia do documento, do que ia acontecer na reunião, para a gente poder ler e se basear*”.

Esses relatos mostram que, em muitos casos, os povos tradicionais perceberam a adoção de estratégias claras para garantir a transparência, com informações repassadas de forma acessível e a possibilidade de acompanhar as etapas do processo. No entanto, essa não foi uma experiência unânime. Outros entrevistados relataram obstáculos que limitaram a compreensão ou o acesso às informações, revelando que a transparência, embora buscada, nem sempre se concretizou de maneira ampla e efetiva.

#### *5.2.5.2.2 Obstáculos que limitaram a compreensão ou o acesso às informações*

Embora muitos tenham reconhecido esforços de transparência, alguns entrevistados apontaram dificuldades significativas para compreender os documentos ou acessar plenamente as informações, o que comprometeu a efetividade da comunicação. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado destacou que a minuta do plano de manejo foi divulgada, mas que a baixa escolaridade da comunidade impediu o aproveitamento adequado da informação:

A minuta foi divulgada antecipadamente. Só que as pessoas não sabiam ler, então era um papel, era um documento que chegava para eles que eles não sabiam o que fazer com aquilo, não é? Não houve naquela época um cuidado de talvez fazer uma leitura antecipada, um momento só com as comunidades de leitura, dar um tempo para eles refletirem para depois levar para uma reunião de aprovação. Então eu considero que a transparência foi baixa nesse sentido porque ela não se adequa à realidade daquele momento, que era um público desinformado, um público com baixo grau de escolaridade, enfim, que necessitava de um apoio ali mais adequado, pelo menos a parte da leitura, e isso não existiu. Então, por mais força que o ICMBio tenha feito naquela época de divulgar a minuta antes de uma aprovação, eu acredito e considero que não surtiu efeito.

Percepção semelhante foi registrada na Reserva Extrativista Arapixi, onde a complexidade da linguagem foi apontada como um entrave à compreensão:

Às vezes na linguagem ali, um documento em si ali para você entender todo tem que esmiuçar, ser bem trabalhado (...) E às vezes a maioria é leigo, não teve escolaridade (...) Pra quem tinha estudado já conseguia compreender (...). Agora para outros não, eles aceitavam porque já acreditavam que ali não era bom assim, desse jeito era melhor. E aí só concordavam.

Na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, embora as informações tenham sido formalmente compartilhadas, a entrevistada apontou que parte do conteúdo permaneceu pouco claro mesmo para os conselheiros: “*Não ficou bem claro para nós conselheiros. Não ficou bem claro para mim. (...) Eu preciso muito ler ainda esse plano de manejo e ler algumas normas que eu preciso entender melhor*”. Na APA Costa dos Corais, o entrevistado sugeriu que houve seletividade nas informações repassadas pela equipe técnica, o que teria limitado o entendimento das possibilidades de decisão:

Quando a gente foi discutir alguns pontos com relação às piscinas naturais (...) não foi explicado detalhadamente o que a gente tinha de gama de direitos para escolher. (...) A gente foi muito conduzido por eles em algumas etapas do processo. (...) Eles relataram apenas algumas coisas que entenderam relevante que a comunidade soubesse.

Os relatos dos membros de povos tradicionais revelam que a transparência foi percebida de forma heterogênea nos processos de elaboração dos planos de manejo. Em vários casos, os entrevistados reconheceram o empenho das equipes do ICMBio em compartilhar informações, esclarecer dúvidas e permitir o acompanhamento das etapas, inclusive com uso de recursos visuais e devolutivas. No entanto, também foram identificadas limitações relevantes que comprometeram a efetividade da comunicação, como a baixa escolaridade, a complexidade da linguagem dos documentos, a seletividade na divulgação de informações e a dificuldade de compreensão mesmo entre conselheiros. Embora o processo tenha sido descrito como transparente por parte dos participantes mais envolvidos, os obstáculos relatados sugerem que a transparência nem sempre foi plenamente acessível a todos os segmentos.

As entrevistas revelam que tanto servidores do ICMBio quanto membros de povos tradicionais relataram esforços concretos para garantir a transparência na elaboração dos planos de manejo, com explicações sobre as etapas, compartilhamento de informações e abertura para esclarecimentos. No entanto, os depoimentos também indicam que esses mecanismos nem sempre asseguraram uma compreensão ampla ou acessível para todos os envolvidos, seja por barreiras de linguagem, grau de escolaridade ou condução seletiva

da informação. Esses achados contrastam parcialmente com a análise dos processos administrativos, em que a transparência se destacou como um dos critérios mais bem atendidos, inclusive nos planos de manejo mais antigos. Isso sugere que, embora os registros formais apontem para uma comunicação estruturada, na prática nem sempre houve um processo plenamente claro ou acessível do ponto de vista dos participantes. A seguir, passa-se a analisar como os atores envolvidos perceberam a acessibilidade a recursos na elaboração dos planos de manejo.

## 5.2.6 Acessibilidade de recursos

### 5.2.6.1 Nas entrevistas com servidores

*Questionamento: Durante o processo, os povos tradicionais receberam apoio suficiente para participar das reuniões e oficinas (por exemplo: transporte adequado, alimentação, hospedagem, materiais impressos e didáticos adaptados, além de tempo suficiente para discutir os temas)? Houve algum obstáculo relacionado a esses recursos que tenha dificultado a participação?*

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* revelam três principais eixos de respostas mais recorrentes quanto à acessibilidade de recursos para viabilizar a participação dos membros das comunidades tradicionais na elaboração dos planos de manejo: (5.2.6.1.1) condições materiais para viabilizar a presença nas oficinas; (5.2.6.1.2) ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de renda; e (5.2.6.1.3) apoio de parceiros externos.

#### 5.2.6.1.1 Condições materiais para viabilizar a presença nas oficinas

Diversos entrevistados relataram que foram garantidas condições materiais básicas para permitir o deslocamento, a estadia e a alimentação dos participantes. As estratégias incluíram o uso de espaços acessíveis, apoio com transporte, combustível, hospedagem improvisada e refeições. Na Reserva Extrativista Pirajubaé, por exemplo, a equipe optou por realizar a oficina em um espaço próximo das comunidades para facilitar a participação:

A gente optou por não fazer em um local fechado porque para eles ia ser ruim ficar longe da família. Eles não gostam de sair muito, de se afastar de suas casas. Então a gente conseguiu, em vez de fazer em um hotel fechado, a gente

fez no espaço da prefeitura de uma unidade de conservação e conseguimos ônibus diários para trazer e levar eles de volta todos os dias. Foi oferecida uma alimentação muito boa, por sinal, que a gente foi atrás da melhor que tinha com um preço bom.

Na Reserva Extrativista Arapixi, o servidor relatou que as oficinas ocorriam em locais que facilitavam a permanência dos participantes e que o apoio logístico incluía alimentação e combustível para os deslocamentos:

Quando a gente tinha oficinas de mais de um dia a gente oferecia alimentação sempre. Almoço e jantar. Onde a gente fazia a reunião era numa área que era fácil de estender uma rede, então a gente se alojava junto ali. Combustível para ir e voltar para casa eles sempre tinham nas comunidades, seja quando podia juntar um barco e trazer várias famílias, até quem podia vir só em um barco também era pra apoiar.

Na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, o servidor explicou como recursos vinculados ao plano de manejo e ao conselho foram combinados para assegurar uma logística adequada:

A gente tinha o recurso meio contado para trabalhar essa questão, mas tinha o recurso para o plano de manejo e o recurso para o conselho, porque querendo ou não eram duas atividades junto, porque era reunião de conselho e reunião para aprovar o plano de manejo. Então a gente uniu esse recurso, tirava um pouquinho de cada e a gente conseguiu fazer sem dificuldade. Todo mundo com logística suficiente, com alimentação, tudo no padrão. Não em excesso, mas também não ficava faltando. (...) Alguns que tinham barco preferiam gasolina e outros preferiam a gente mandar o barco do ICMBio buscar.

Na Reserva Extrativista Mandira, a localização das oficinas na sede da associação da comunidade favoreceu a participação e permitiu um uso eficiente dos recursos disponíveis:

Nesse quesito eu acho que a comunidade lá do Mandira foi privilegiada na elaboração do plano. Porque as reuniões a gente fazia sempre ali, na sede da associação do Quilombo do Mandira, que é onde a comunidade principal vive. Então os recursos eram provenientes do próprio plano de manejo e do ICMBio para garantir alimentação e para garantir os insumos necessários para a realização da reunião. (...) Café, água, lanche, almoço, isso tudo a gente conseguiu organizar. O transporte a gente não tinha muita dificuldade porque as reuniões foram feitas todas lá na comunidade, na associação, de fácil acesso para eles. Então nesse sentido acho que a gente teve garantia sim de dar sustentação financeira para a elaboração das reuniões.

Os depoimentos indicam que, de modo geral, o apoio logístico assegurou condições mínimas para viabilizar a presença dos povos tradicionais nas oficinas, com transporte, alimentação e hospedagem garantidos em diferentes formatos. No entanto, os relatos também evidenciam que tais medidas não foram suficientes para resolver um problema recorrente: a ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de

renda decorrente do tempo dedicado ao processo. A seguir, são apresentados os relatos que ressaltam como essa lacuna impactou a participação.

#### *5.2.6.1.2 Ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de renda*

Embora tenha havido esforços logísticos, a falta de compensação financeira pelo tempo dedicado ao processo foi apontada como um fator limitante para a participação dos povos tradicionais. Na Reserva Extrativista Maracanã, o servidor observou:

O que a gente coloca, que às vezes a gente ouve na comunidade, é justamente isso: ‘Se eu não tivesse que trabalhar eu poderia ir’. Então, por mais que tenha hoje uma estrutura, é uma discussão que a gente precisa fazer. (...) Muitas vezes eles podem desistir de ir porque eles falam isso: ‘Ah, mas eu não tenho comida para deixar em casa, não tenho material’. (...) A gente tem que avaliar se além disso haveria necessidade de um apoio maior em relação à ajuda de custo para manutenção das famílias dos comunitários.

Essa percepção foi reforçada pela servidora da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, que destacou:

A gente já tentou, por exemplo, pagar meia diária, mas como a gente oferece às vezes a hospedagem e alimentação, a gente não consegue pagar diárias. A gente já tentou fazer de alguma forma para que eles pudessem receber e para não ter um impacto na geração de renda, já que eles vivem da pesca, de uma atividade que depende de eles estarem em campo todo dia, né? (...) Eles dependem disso pra comer, pra alimentar a família. Ficar uma semana parado é muito para eles.

Na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, o servidor também refletiu sobre esse desafio:

Existe uma questão dessas populações que tem sido cada vez mais recorrente. É que quando eles vêm para uma atividade nossa eles deixaram a sua casa e deixaram de ganhar o que eles chamam de diária. Muitos deles vivem por dia. ‘Eu vou lá pegar o meu peixe’ Tem que buscar o meu peixe senão o meu filho não come’. E aí quando ele vem para uma oficina de uma semana é uma semana sem ganhar dinheiro e a gente não consegue pagar.

No mesmo sentido, o servidor da Floresta Nacional de Caxiuanã ponderou:

A gente perde muito na qualidade se envolver recurso financeiro para eles irem. Aqueles que têm conhecimento, que realmente se envolvem com a unidade, normalmente não recebem para isso. Todos aqueles comunitários que amam realmente a unidade, que se dedicam para a unidade, que conhecem, se preocupam, normalmente são aqueles que vão para a oficina. Eles vão porque são assim e para a oficina é muito bom porque a gente tem pessoas de qualidade técnica para poder construir os textos. Se eu envolvo dinheiro, eu posso pegar gente que não tem a mínima noção do que é a unidade e está indo lá só pelo recurso. Não é uma equação simples.

Os relatos deixam claro que a falta de compensação financeira foi percebida como um limite estrutural à participação, já que, mesmo com transporte, hospedagem e alimentação assegurados, muitos povos tradicionais precisavam abrir mão de sua renda cotidiana para comparecer às oficinas. Essa lacuna evidencia que os esforços institucionais não foram suficientes para eliminar os custos sociais e econômicos da participação. Em contrapartida, alguns processos só puderam ser viabilizados de maneira mais ampla graças ao apoio externo de programas e parceiros institucionais, como será apresentado a seguir.

#### *5.2.6.1.3 Apoio externo de parceiros ou programas*

Em algumas áreas, a viabilização da participação contou com o apoio financeiro ou logístico de parceiros institucionais externos, como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)<sup>332</sup> e outros projetos de cooperação. Em Auati-Paraná, por exemplo, esse apoio permitiu facilitar os deslocamentos e a alimentação dos participantes: “*Na época a gente tinha recursos do ARPA e do projeto Corredores Ecológicos. A gente usa bastante recursos do ARPA. Eu acho que a consultoria foi paga até pelo ARPA também*”. Na APA Costa dos Corais, aportes externos também foram decisivos para viabilizar o processo participativo: “*A gente deu sorte que a gente tem dois projetos que nos ajudaram muito nesse processo de construção do plano de manejo e a gente não dependia de recursos da União apenas. (...) Sem esses aportes externos a gente não ia conseguir fazer o que a gente fez*”.

De modo geral, as entrevistas com os servidores do ICMBio revelam que, embora tenham sido empreendidos esforços relevantes para garantir condições materiais básicas de participação, como transporte, alimentação e hospedagem, a acessibilidade aos recursos ainda apresenta limitações significativas. A ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de renda foi apontada como um obstáculo recorrente,

---

<sup>332</sup> O ARPA é um programa coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, gerenciado financeiramente pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e financiado com recursos de doadores nacionais, internacionais e dos governos federal e estaduais. Foi criado em 2002 com o objetivo de expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) na Amazônia, assegurando recursos financeiros para a gestão destas áreas. Hoje o ARPA apoia 120 áreas protegidas federais e estaduais, nas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parques, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. É considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais do planeta e o mais expressivo ligado à temática das áreas protegidas no Brasil. Atualmente, o Programa ARPA encontra-se na terceira fase, iniciada em 2014, com duração prevista até 2039 e é regido pelos Decretos nº 8.505/2015 e nº 10.140/2019. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Programa ARPA*. Disponível em: [bit.ly/3IxdL8B](http://bit.ly/3IxdL8B). Acesso em: 21 set. 2025.

especialmente em contextos nos quais a presença nas oficinas implica abrir mão de atividades produtivas diárias. Além disso, a presença de apoios externos, ainda que positiva, mostra que a viabilização da participação nem sempre depende apenas da estrutura institucional disponível, mas também da articulação com parceiros e projetos complementares.

A seguir, são apresentadas as entrevistas com membros de povos tradicionais, que oferecem uma perspectiva complementar sobre os apoios recebidos e as dificuldades enfrentadas para participar dos processos de elaboração dos planos de manejo.

### 5.2.6.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

**Questionamento:** *Durante o processo, vocês tiveram o apoio necessário para participar das reuniões e oficinas (por exemplo: transporte, alimentação, hospedagem, materiais impressos ou adaptados e tempo suficiente para discutir tudo com calma)? Houve algum problema com esses apoios que tenha dificultado a participação de vocês?*

As *entrevistas com membros de povos tradicionais* revelam três principais eixos de resposta quanto à acessibilidade de recursos nos processos de elaboração dos planos de manejo: (5.2.6.2.1) fornecimento de apoio logístico para garantir a participação; (5.2.6.2.2) limitação de tempo para discussão adequada dos conteúdos; e (5.2.6.2.3) impacto da ausência de compensação financeira sobre a renda das famílias.

#### 5.2.6.2.1 Fornecimento de apoio logístico para garantir a participação

Os entrevistados relataram, de modo geral, que o ICMBio assegurou as condições logísticas básicas para permitir a participação das comunidades nas oficinas de elaboração dos planos de manejo. O apoio envolveu transporte, combustível, alimentação e, em alguns casos, a própria realização das atividades dentro da comunidade, o que facilitou a presença e reduziu custos. Na Reserva Extrativista Auati-Paraná, o participante relatou:

O ICMBio contribuiu com combustível, alimentação, para as comunidades se deslocarem até onde tinha as reuniões, ou eles mesmos iam até a comunidade para ter aquela conversa aberta com os comunitários, para explicar como era que o plano de manejo ia funcionar. O tempo foi suficiente. A gente passou mais de dois anos para fechamento do plano de manejo, nas discussões.

Na Reserva Extrativista Mandira, o processo foi conduzido inteiramente dentro da comunidade, o que, segundo o entrevistado, favoreceu a ampla participação:

Na época quando foi elaborado o plano de manejo foi tudo dentro da comunidade, não teve nenhuma reunião fora da comunidade. Todas as reuniões que houve, foram várias e várias, foram tudo dentro da comunidade aqui. A gente tem um centro comunitário e as pessoas que participaram moram tudo na comunidade ou perto da comunidade. Quem se deslocava para vir para cá eram os técnicos. (...) Então a gente não teve custo nenhum. Tudo foi custeio do ICMBio e da Fundação Florestal. (...) Eu acredito que o tempo foi suficiente sim, porque não houve só um ou duas reuniões. Acredito que foi mais de uma centena de reuniões para deixar a gente entender bem mesmo o que estava acontecendo. Então foram várias e várias reuniões para discutir esse plano de manejo. Acho que o tempo foi suficiente para nós.

Relato semelhante foi feito por participante da Reserva Extrativista Rio Xingu, que destacou a atuação contínua do ICMBio durante todo o processo:

Sim, a gente nunca ficou por nossa conta. O ICMBio sempre estava nos apoiando, levando a gente. Onde fossem as oficinas sempre eles levavam. Eles tinham voadeira própria, alugavam e a gente saía de nossas casas e ia fazer as oficinas no local marcado. (...) Deu pra discutir tudo com calma porque foi um longo processo, durou uns três anos. (...) Deu para a gente discutir bem, graças a Deus.

Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a logística envolveu planejamento orçamentário e articulação entre os próprios comunitários:

Sim, a cada viagem era feito um orçamento de gasto, tanto de alimentação quanto de combustível. Aí cada comunitário, cada representante daquelas comunidades, vinha nas suas canoas. Às vezes se juntavam para vir quatro pessoas em uma canoa para diminuir os gastos, mas isso com consentimento dos comunitários e nessa parte aí a gente não teve problema. O ICMBio sempre fez esse papel bem, dando ajuda na alimentação, nas despesas de vir e voltar das reuniões. Dava combustível para vir e voltar e a alimentação também era custeada pelo ICMBio.

Os depoimentos evidenciam que o ICMBio desempenhou papel central no fornecimento de apoio logístico, assegurando condições concretas para viabilizar a participação dos povos tradicionais nas oficinas de elaboração dos planos de manejo. Esse suporte foi reconhecido como fundamental para possibilitar os encontros e garantir a presença dos representantes locais. Contudo, mesmo com a logística atendida de forma satisfatória, emergiram críticas quanto ao tempo destinado às discussões em alguns casos, apontado como insuficiente para o aprofundamento necessário diante da complexidade dos conteúdos tratados. A seguir, destacam-se as percepções sobre essa limitação.

#### 5.2.6.2.2 Limitação de tempo para discussão adequada dos conteúdos

Apesar do reconhecimento quanto ao fornecimento de transporte, alimentação e hospedagem, alguns entrevistados destacaram que o tempo disponibilizado para debater os conteúdos dos planos de manejo foi insuficiente. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado afirmou:

A parte de insumos e todo o apoio de combustível, alimentação, transporte. O alojamento era dentro da própria comunidade mesmo, então não era um problema. Agora tempo para discutir os assuntos totalmente não houve. (...) Não houve esse tempo de qualidade para discutir o que estava ali no plano da proposta.

Na Reserva Extrativista Arapixi, a avaliação foi semelhante. O entrevistado explicou que a estrutura para as reuniões foi viabilizada com apoio da própria comunidade e do ICMBio, mas enfatizou a dificuldade de aprofundar os debates no tempo disponível:

Teve a questão de alimentação, transporte, hospedagem. (...) Agora na questão de tempo eu acredito que foi muito curto para uma discussão grande, de uma coisa que depois ia virar lei para a gente, a nossa conduta de vida. Eu acho que às vezes o assunto não é tão esmiuçado no linguajar que possa ter aquela compreensão. É fundamental e necessária a compreensão do que está sendo criado e às vezes prejudica porque o tempo se torna pequeno. Eu acredito que foi pouco tempo para uma discussão grande. A discussão é de um assunto importante. Eu acho que tem que ter o foco objetivo dentro daquele assunto e clareza, quando todos passam a compreender.

Na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, a entrevistada também expressou que o tempo destinado às discussões foi insuficiente, sobretudo diante da complexidade do plano:

Olha, se eu disser que nós tivemos tanto tempo para discutir, eu acho que a gente não teve tanto tempo assim. A gente teve um tempo, mas para mim não foi o suficiente. Por mais que a gente tenha discutido ali, ainda foi pouco tempo porque é muita coisa no plano de manejo. (...) Eu achei muito pouco porque eu custei a capturar as informações e pra mim o tempo foi pouco pra me adaptar com tudo que foi dito. Eu não achei ruim porque a gente teve transporte. A gente teve transporte de rio, transporte de carro, alimentação. Foi maravilhosa essa parte. Agora, para mim, a questão do tempo foi pouca por conta da minha capturação de conhecimento. (...) Se todo dia eu conseguisse mastigar bem direitinho seria melhor.

Os relatos apontam que, mesmo quando o ICMBio assegurou transporte, alimentação e hospedagem, o tempo disponível para discussão foi considerado insuficiente diante da complexidade dos conteúdos tratados. Essa percepção evidencia que a acessibilidade de recursos não se limita ao fornecimento de meios logísticos, mas depende também da possibilidade de dedicar o tempo necessário para compreender e

deliberar sobre as normas que orientam a vida cotidiana dos povos tradicionais. A essa limitação soma-se outra dimensão recorrente nas entrevistas: a ausência de compensação financeira pela perda de renda, que se apresenta como fator adicional de restrição à participação.

#### *5.2.6.2.3 Impacto da ausência de compensação financeira sobre a renda das famílias*

Ainda que os recursos logísticos tenham sido garantidos, a ausência de mecanismos de compensação financeira foi apontada como um fator que limita ou dificulta a participação de parte dos povos tradicionais. O entrevistado da APA Costa dos Corais destacou que, apesar da estrutura disponível, a participação gerava custos indiretos para as famílias, sobretudo em função da perda de renda associada à pesca:

Houve recursos sim. (...) Por exemplo, tinha alimentação, carros para deslocamento. Mas isso não era bem o que a comunidade necessitava. A comunidade quando sai para um evento como esse a sua família fica descoberta. (...) Isso era uma das coisas que fazia com que algumas pessoas não quisessem participar porque era um dia para a reunião, mas era um dia perdido de trabalho e que não volta. Então é uma situação difícil de lidar (...) Havia sim recurso, só que tinha essa questão. As pessoas precisavam participar, mas era dia de trabalho. O carro estava lá, tinha hospedagem, alimentação, mas não é só isso.

De modo geral, os relatos dos povos tradicionais evidenciam que as condições logísticas básicas para viabilizar a participação, como transporte, alimentação e hospedagem, foram amplamente garantidas pelo ICMBio, o que permitiu que eles estivessem presentes nas oficinas. No entanto, a percepção de que o tempo disponível para discutir os conteúdos dos planos de manejo foi insuficiente apareceu de forma recorrente, especialmente diante da complexidade dos temas abordados e da importância do plano de manejo para a vida cotidiana nas comunidades. Além disso, ainda que o apoio logístico tenha sido reconhecido, a ausência de compensação financeira pela perda de renda foi apontada como um entrave relevante, indicando que a acessibilidade de recursos deve considerar também as condições socioeconômicas concretas que afetam a possibilidade de participação.

A análise conjunta das entrevistas com os servidores do ICMBio e com os membros de comunidades tradicionais indica que, embora tenham sido empreendidos esforços significativos para garantir as condições logísticas mínimas de participação – como transporte, alimentação, hospedagem e espaços acessíveis –, ainda persistem barreiras relevantes no que diz respeito à acessibilidade de recursos. A ausência de

mecanismos de compensação financeira pela perda de renda foi um dos aspectos que mais se destacou nas entrevistas, especialmente com os tradicionais, mas não aparece nos registros documentais analisados, o que evidencia a importância da escuta direta para captar limitações não visíveis nos processos formais. Além disso, as percepções sobre o tempo destinado às discussões revelam um descompasso entre a complexidade dos conteúdos tratados e a duração das oficinas, o que compromete a apropriação plena dos temas abordados. Esses elementos demonstram que a acessibilidade de recursos, para além da logística básica, envolve a criação de condições reais – materiais, econômicas e temporais – para o exercício da participação pelos povos tradicionais. A seguir, examina-se a percepção dos atores sobre a forma como a tarefa foi definida no processo de elaboração dos planos de manejo.

### **5.2.7 Definição da tarefa**

#### **5.2.7.1 Nas entrevistas com servidores**

*Questionamento: Durante as reuniões e oficinas, os objetivos de cada etapa do processo participativo foram claramente apresentados aos povos tradicionais? Eles foram informados sobre o que era esperado deles em cada momento (por exemplo: a programação do dia, os temas a serem debatidos, as tarefas que deveriam realizar, o papel das informações que estavam fornecendo e os próximos passos do processo)?*

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* revelam dois principais eixos de resposta sobre a forma como os objetivos e tarefas foram comunicados às comunidades tradicionais ao longo das oficinas de elaboração dos planos de manejo: (5.2.7.1.1) clareza e regularidade na apresentação da programação e objetivos; e (5.2.7.1.2) uso e limitações do guia do participante como ferramenta de apoio.

##### *5.2.7.1.1 Clareza e regularidade na apresentação da programação e objetivos*

Grande parte dos entrevistados relatou que havia um esforço sistemático para apresentar aos participantes a pauta do dia, os temas a serem debatidos e os resultados esperados de cada etapa. Essa definição da tarefa era frequentemente realizada no início de cada dia e retomada ao final, permitindo um acompanhamento contínuo do que foi realizado e do que ainda estava previsto. Em alguns casos, foram mencionadas

metodologias específicas de facilitação. Na Reserva Extrativista Maracanã, por exemplo, o servidor relatou: *“Diariamente, eram feitos os próximos passos da programação. Também tinha a prática de reunir o grupo para fazer a avaliação do ‘Que bom!’ e ‘Que tal?’. Tanto a equipe de planejamento lia no final do dia quanto o público lia ao longo do dia e incorporavam”*.

Relato semelhante foi feito por servidor que atuou em diferentes reservas extrativistas, como Prainha do Canto Verde e Corumbau:

Acredito que sim, tanto no planejamento quanto na oficina isso é muito passado. Na oficina a gente apresenta a programação de todos os dias. Depois apresenta a programação do dia. No final a gente faz um checklist do que se avançou da programação. No dia seguinte, retoma o que aconteceu no dia anterior e ainda faz uma do que vai acontecer. E isso se repete todos os dias.

Na Reserva Extrativista do Batoque, esse alinhamento era reforçado de forma coletiva:

Sim, isso é avisado todos os dias. É feita uma apresentação da agenda do dia, de manhã e no final do trabalho. No final da tarde é feito um resgate daquela agenda que foi apresentada e é visto em plenário o que foi atingido ou não de objetivos. (...) E em relação ao que se espera deles, isso também é colocado.

Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a servidora relatou o uso de cartazes afixados ao longo da oficina como forma de reforçar os temas e os propósitos de cada etapa, tornando a informação mais acessível: *“A gente tinha sempre essa preocupação de chegar e mostrar o que é que a gente queria com aquela oficina, em geral com cartazes mesmo, que ficavam expostos para não ser aquela coisa de slide, que você depois passa”*.

Em síntese, os relatos indicam que a clareza e a regularidade na apresentação da programação e dos objetivos constituíram práticas consolidadas, capazes de orientar os participantes sobre seu papel em cada etapa das oficinas. Contudo, para além dessas estratégias de alinhamento diário, um instrumento recorrente citado pelos servidores foi o guia do participante, cuja utilização, embora relevante, apresentou limitações que merecem atenção.

#### 5.2.7.1.2 Uso e limitações do guia do participante como ferramenta de apoio

O guia do participante foi frequentemente citado como instrumento de apoio para a definição da tarefa, mas suas limitações também foram amplamente reconhecidas. Os entrevistados relataram que, apesar da sua importância, o formato textual extenso e a

linguagem nem sempre acessível comprometiam a sua efetividade junto aos povos tradicionais. Na Reserva Extrativista de Pirajubaé, a servidora observou:

Acho que sim, porque sempre tem a programação do dia e o guia do participante que eles recebem antes. (...) Todos os produtos eram expostos na oficina. (...) O guia do participante era um modelo geral. Ele tem muito texto e eles não gostam muito de textão. Senti um pouco de dificuldade com isso. Não é do dia a dia deles. O pessoal tá na pesca, no extrativismo, não estão lidando direto com isso.

Na Reserva Extrativista da Lagoa do Jequiá, a percepção foi parecida:

O guia do participante, quando tem pessoas usando, todos começam a olhar várias coisas e debater entre eles. Mas já tem oficina que ele fica meio de lado, eles não usam tanto. (...) Eu acho que falta tempo para a gente fazer guias melhores, mas no geral eu acho bom. Eles gostam de ter algum material que oriente, eu acho que ajuda sim. (...) Talvez se o guia fosse ainda mais resumido, não trouxesse tanto detalhe, a gente ia economizar papel e eu acho que as pessoas iam ter mais esse trabalho de ler.

De forma mais crítica, o servidor da Reserva Extrativista Arapixi apontou que o guia, tal como concebido, pode reforçar desigualdades no acesso à informação:

Se o guia do participante não for acessível as pessoas não lêem. A gente ouve muito elogio tudo, mas as pessoas não lêem. (...) Às vezes tem que levar o guia e traduzir para o comunitário que vai participar. Às vezes talvez seja necessário até uma pré-oficina para chegar na oficina um pouco mais alinhado do que outros chegarão, se a gente quiser fazer um processo equânime mesmo. Tentar igualar as condições, diminuir essas assimetrias.

De modo geral, os relatos dos servidores do ICMBio indicam que houve um esforço sistemático para comunicar aos povos tradicionais os objetivos e as tarefas previstas em cada etapa do processo participativo. A definição da pauta diária, a apresentação das atividades e o resgate dos resultados foram práticas recorrentes nas oficinas, muitas vezes reforçadas por materiais visuais ou dinâmicas de facilitação. No entanto, apesar do uso generalizado do guia do participante como instrumento de apoio, sua linguagem pouco acessível e o formato textual extenso foram apontados como obstáculos à plena compreensão por parte de todos os participantes. Essa percepção revela que, embora a definição da tarefa tenha sido incorporada como prática metodológica, a sua efetividade depende da adequação das ferramentas utilizadas às realidades socioculturais dos povos tradicionais, o que ainda representa um desafio relevante. Passa-se, a seguir, a analisar como o atendimento a esse critério foi percebido por eles.

### 5.2.7.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Durante as reuniões e oficinas, ficou claro para vocês o que precisava ser feito em cada etapa (por exemplo: a programação do dia, os temas a serem discutidos, as tarefas que vocês deveriam realizar, o papel das informações que estavam fornecendo e os próximos passos do processo)? Os objetivos das atividades foram explicados de maneira fácil de entender?*

As *entrevistas com os membros de povos tradicionais* revelam dois principais eixos de resposta quanto à clareza e à efetividade na definição das tarefas ao longo das oficinas de elaboração dos planos de manejo: (5.2.7.2.1) programação e objetivos informados com clareza ao longo das oficinas; e (5.2.7.2.2) dificuldades de compreensão associadas à linguagem técnica utilizada.

#### 5.2.7.2.1 Programação e objetivos informados com clareza ao longo das oficinas

Vários entrevistados relataram que a pauta do dia, os temas a serem discutidos e as tarefas previstas eram informados com antecedência ou ao longo das reuniões, de forma acessível. Na Reserva Extrativista Auati-Paraná, por exemplo, o entrevistado destacou que os participantes já recebiam previamente as pautas e se reuniam na comunidade antes do encontro oficial:

“A gente recebia um convite antes e lá já vinha todas as pautas que iam ser tratadas na reunião. (...) E antes de ir para a reunião a gente já fazia uma reunião na comunidade, escutava os comunitários para cada um dar o seu ponto de vista naquilo que achava que era necessário para colocar no plano de manejo”.

Na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, o entrevistado descreveu uma comunicação regular da programação: “*Sim, era passado para a gente. No final da tarde, eles já passavam para a gente o que seria no horário da manhã do dia seguinte, onde já tinha toda certinha a programação do dia. Eles passavam tudo certinho para a gente como seria o dia*”. Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a organização das atividades e a explicação clara dos temas e tarefas foram enfatizadas:

Sim, eles explicavam todo o roteiro da programação, do primeiro dia até o último dia. Às vezes, faziam encontros de dois dias, de três dias. Aí cada dia era explicado o roteiro. Olha, hoje a gente vai discutir isso. Vamos trabalhar em grupo para vocês fazerem o levantamento de que atividades vocês fazem na unidade, o que vocês pretendem fazer no futuro. Vocês podem fazer aí os grupos e trabalhar para fazer o levantamento.

De modo geral, os entrevistados reconheceram que a programação e os objetivos das oficinas eram apresentados de forma clara e recorrente, permitindo acompanhar as etapas e compreender, ao menos em linhas gerais, o que se esperava de sua participação. No entanto, essa clareza formal não foi suficiente para garantir que todos assimilassem plenamente as tarefas propostas, já que houve relatos de dificuldades de entendimento ligadas ao uso de linguagem técnica e pouco adaptada ao seu cotidiano em alguns casos, questão abordada no subitem seguinte.

#### *5.2.7.2.2 Dificuldades de compreensão associadas à linguagem técnica utilizada*

Apesar da estrutura organizacional das oficinas ter sido geralmente bem avaliada, diversos entrevistados apontaram que a linguagem utilizada pelos facilitadores e documentos do ICMBio dificultava a compreensão do que era esperado dos participantes. Na Floresta Nacional de Caxiuanã, a entrevistada foi direta: “*Eles sempre falavam um pouco da pauta da reunião, mas muitas vezes era usada uma linguagem muito técnica e fazia com que a comunidade tivesse dificuldade de entendimento*”.

Na Reserva Extrativista Mandira, o entrevistado ressaltou a importância de adaptar a linguagem:

Sempre tinha um editalzinho que era seguido, mas uma coisa que a gente deixou bem claro para eles foi a linguagem, que a gente pudesse entender. Porque se fosse uma linguagem mais técnica, na verdade o plano de manejo é um trabalho técnico, mas de uma forma que a gente pudesse entender porque nós não temos grande estudo.

Na APA Costa dos Corais, o entrevistado relatou de forma crítica a assimetria de entendimento e a ausência de apoio pedagógico adequado:

É complexo porque para explicar para uma comunidade tradicional os termos que estavam envolvidos ali para discussão (por exemplo, conservação, sustentabilidade) precisaria ter uma equipe pedagógica muito preparada, o que não é o caso do ICMBio local. (...) A gente estava indo para uma discussão cheia de conceitos extremamente complicados e o que a gente tinha como respaldo de trabalho era a conceituação que era feita naquele momento pelo ICMBio, que estava na frente da discussão, e que era viciada. (...) A clareza estava muito dentro da concepção do que eles entendiam que era para transmitir, e isso tem lá o seu vício.

Outros entrevistados relataram que precisavam interromper a atividade com frequência para pedir esclarecimentos, diante de termos ou expressões que não faziam parte de seu cotidiano. Como relatou uma entrevistada da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade:

Quando a gente chegava, no início primeiro era lida a pauta do que ia acontecer durante o dia. Isso foi uma coisa que foi bem explicada. (...) Eles conseguiram falar de uma maneira fácil de entender. Eu acho um pouco ruim de entender porque eu tenho pouco estudo. Eu sempre perguntava demais porque eu achava que não estava entendendo muito bem. Às vezes eles falavam algumas palavras novas que eu não tinha conhecimento, aí pedia para eles falarem a nossa língua para a gente poder entender melhor.

Embora os membros tradicionais relatem que a programação e os objetivos das oficinas tenham sido geralmente apresentados com antecedência ou explicados ao longo do processo, muitos apontaram dificuldades para compreender plenamente o que era esperado em cada etapa. A principal barreira identificada foi o uso de linguagem técnica, pouco adaptada ao cotidiano dos participantes, o que exigia esforço constante para acompanhar as discussões. Alguns entrevistados relataram que precisavam perguntar repetidamente o significado de certos termos, enquanto outros só conseguiam compreender os temas depois de sucessivas trocas durante a oficina. Esses relatos mostram que, apesar da estrutura formal de definição da tarefa estar presente, a compreensão efetiva dos conteúdos ainda depende da superação de assimetrias de linguagem e da adoção de estratégias mais acessíveis de comunicação.

A triangulação das fontes de análise revela avanços na definição da tarefa ao longo do tempo, especialmente nos planos de manejo mais recentes, que passaram a apresentar cronogramas, guias do participante e orientações sistemáticas durante as oficinas. As entrevistas com servidores confirmam esses esforços, destacando a apresentação recorrente dos objetivos e das atividades previstas. No entanto, os relatos dos membros de povos tradicionais mostram que a clareza formal nem sempre resultou em compreensão efetiva. O uso de linguagem técnica e a falta de adaptações às realidades locais foram apontados como entraves à assimilação das tarefas, mesmo quando a programação era explicitada. Essas limitações, ausentes dos registros administrativos, evidenciam o valor das entrevistas para evidenciar barreiras que não são formalizadas, mas que impactam diretamente a qualidade da participação. A seguir, examina-se a percepção dos atores sobre como se estruturou a tomada de decisão durante a elaboração dos planos de manejo.

## 5.2.8 Tomada de decisão estruturada

### 5.2.8.1 Nas entrevistas com servidores

Questionamento: *Durante o processo, foram usadas técnicas específicas para ajudar os povos tradicionais a construir propostas e tomar decisões de forma organizada (por exemplo: círculos de cultura, chuva de ideias, café mundial, mapas falados ou desenhados, linha do tempo, varal de ideias, uso de cartões para facilitar as falas, construção de quadros ou matrizes de problemas, painéis de avaliação ou métodos parecidos)?*

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* revelaram dois eixos principais em relação ao critério da tomada de decisão estruturada: (5.2.8.1.1) avanços na adoção de metodologias participativas; e (5.2.8.1.2) limites na adequação dessas metodologias à diversidade de perfis dos participantes.

#### 5.2.8.1.1 Avanços na adoção de metodologias participativas

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* indicam que, de modo geral, houve um uso sistemático de metodologias participativas para facilitar a construção de propostas e a tomada de decisões nos processos de elaboração dos planos de manejo, especialmente nos casos mais recentes. As ferramentas mencionadas incluem mapas falados, linha do tempo, tarjetas, café mundial, chuva de ideias, além de adaptações didáticas para facilitar a compreensão, como comparações com elementos do cotidiano<sup>333</sup>. Vários entrevistados relataram o uso dessas metodologias, tanto nas oficinas principais quanto em etapas preparatórias. Na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, a servidora destacou o papel das etapas prévias como espaços essenciais para aplicação dessas metodologias:

Na oficina a gente já tem todo o roteiro e tem momentos que faz café mundial, tem outros momentos que são outras atividades. E nas prévias a gente usa muito o mapa falado pra saber como são os usos da área. A gente já precisa trazer alguma coisa discutida para a oficina para fazer o zoneamento. Se a gente não conhecer o território e não for nos locais para conversar com as comunidades, a gente acaba trazendo para a oficina de plano de manejo uma informação incompleta.

---

<sup>333</sup> Essas metodologias foram conceituadas anteriormente, no Capítulo 4 deste trabalho, quando da análise do critério da *tomada de decisão estruturada* sob a ótica dos processos administrativos de elaboração de planos de manejo.

Na Reserva Extrativista Ituxi, uma comparação foi utilizada para tornar os conceitos mais acessíveis: “*Eu lembro que para tentar esclarecer melhor sobre como seria o zoneamento nós utilizamos um comparativo com as divisões de uma casa para eles entenderem que cada compartimento tinha uma finalidade*”. O uso de mapas, tarjetas e chuva de ideias também foi descrito pelo servidor da Reserva Extrativista Auati-Paraná: “*A gente usava bastante os cartõezinhos, aquelas tarjetas. Chuva de ideias também foi uma coisa que eu lembro bastante. E outro método foi esse dos mapas. Era colocado o mapa, principalmente para a questão de zoneamento, para eles tentarem reconhecer as áreas*”.

Na Reserva Extrativista Mandira, foram relatadas múltiplas técnicas utilizadas ao longo das oficinas:

Todas as oficinas realizadas para subsidiar a elaboração do plano eram participativas e várias metodologias foram adotadas, dentre elas a linha do tempo, do histórico da comunidade, das questões relativas ao aspecto de recursos e de economia da comunidade. A gente também fez o mapa da reserva, um mapa gráfico mesmo, desenhado em cartolina. A gente teve também algumas atividades onde as tarjetas eram utilizadas para se chegar numa chuva de ideias, coletando muitas tarjetas para se chegar a um denominador comum.

Outro exemplo marcante veio da Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade: “*Todos esses métodos. Teve linha do tempo e teve uma coisa que a gente criou, a frase do futuro. A gente trabalhou todas essas técnicas com eles. A gente fez o mapa falado envolvendo todos eles. Cada um fazia o mapa falado e os grupos apresentavam*”. Os relatos também evidenciam uma mudança institucional na incorporação dessas metodologias. Um servidor que atuou em planos de manejo mais antigos observou:

A gente não usava essas metodologias. Mapas falados sim, a gente trabalhava com mapas falados, com o mapa de uso dos recursos na oficina. A gente trabalhava com técnicas que eles pudessem entender o que a gente queria e o que a gente tinha que decidir na hora, mas não eram essas metodologias. Tinha chuva de ideias, mas café mundial e outras técnicas, eu não sei a data de criação delas, mas a maioria dessas técnicas que a gente utiliza hoje é mais recente mesmo, desde a nossa mudança para a nova metodologia. Mas a gente usava as metodologias para a época. Era usado de outra forma, diferente de hoje, mas a gente utilizava. (...) Agora, até porque na ACADERBIO tem um treinamento, os servidores novos já fazem isso. Mas quando a gente entrou, tanto em 2002 quanto 2005, isso era muito mais difícil. Era muito mais pessoal do que institucional.

Esses exemplos ilustram como, ao longo do tempo, houve um avanço significativo na incorporação de metodologias participativas, que se consolidaram como parte do repertório institucional. No entanto, os relatos também evidenciam que a aplicação dessas ferramentas nem sempre ocorreu de forma homogênea ou adequada a todos os contextos,

o que leva à análise das limitações percebidas em função do perfil dos participantes e do formato das oficinas.

#### *5.2.8.1.2 Limitações relacionadas ao perfil dos participantes e ao formato das oficinas*

Apesar desses avanços, nem todos os contextos facilitaram a adoção dessas ferramentas. No caso da APA Costa das Algas, por exemplo, o servidor destacou dificuldades relacionadas ao perfil diversificado dos participantes e ao formato da oficina:

O formato da oficina nessa metodologia não permite essa construção por públicos. Pelo menos aqui, na época, não houve essas construções adaptadas. (...) Qual é a forma que cada público lida com a informação? (...) Se usa de fato esses métodos, mas não pensando no público específico e se perde assim a ferramenta. (...) Eu acho que não facilitou tanto e a gente teve um desafio do perfil dos participantes. (...) Talvez a gente tivesse que pensar em trazer novas metodologias considerando a necessidade de cada público, ainda que em conjunto eles componham uma plenária participativa, diversificada, representativa.

Esses relatos demonstram um esforço institucional crescente no sentido de tornar os processos de planejamento mais acessíveis e organizados, com o uso de metodologias que favorecem a expressão e a construção coletiva por parte dos povos tradicionais. Ainda que existam limitações e contextos em que a aplicação dessas ferramentas se mostrou menos eficaz, a tendência apontada pelos servidores entrevistados é de consolidação progressiva dessas práticas, sobretudo a partir da adoção de metodologias mais estruturadas nas oficinas e de formações técnicas mais recentes. A seguir, examina-se como a utilização dessas metodologias foi percebida pelos membros de povos tradicionais nos processos de elaboração dos planos de manejo.

#### **5.2.8.2 Nas entrevistas com membros tradicionais**

Questionamento: *Durante o processo, foram usadas técnicas específicas para ajudar vocês a construir propostas e tomar decisões de forma organizada (por exemplo: círculos de cultura, chuva de ideias, café mundial, mapas falados ou desenhados, linha do tempo, varal de ideias, uso de cartões para facilitar as falas, construção de quadros ou matrizes de problemas, painéis de avaliação ou métodos parecidos)?*

A maior parte dos *membros de povos tradicionais* entrevistados relatou o uso de metodologias participativas nos processos de elaboração dos planos de manejo, com destaque para o mapa falado, citado como a técnica mais recorrente. Também foram

mencionadas a linha do tempo, a chuva de ideias, o uso de cartolinhas e tarjetas, o café mundial e até encenações teatrais para facilitar a compreensão das normas.

O mapa falado foi mencionado em diversas áreas como instrumento central na construção coletiva das propostas. A entrevistada da Floresta Nacional de Caxiuanã relatou: “*Sim, foi muito usada a questão da linha do tempo. Foi feita essa técnica. E mapa falado, que é aquele que a gente faz identificação usando o mapa da área*”. Na Reserva Extrativista Mandira, o mapa foi elaborado a partir do conhecimento tradicional dos recursos naturais: “*Fizeram junto com a gente o mapa falado. Onde está localizado, o tipo de madeira, cipó, e onde está localizado o caranguejo, o mexilhão, essas coisas*”. Também foi descrito como recurso central na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade: “*No início do plano de manejo, a gente usou muito o mapa falado nas comunidades*”. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado relatou: “*Sim, mapa falado, diagrama de Venn. Essas técnicas a gente sempre utilizava na construção de alguma proposta participativa*”.

A linha do tempo também teve destaque entre as metodologias empregadas. A entrevistada da Reserva Extrativista Batoque explicou: “*O ICMBio usou muito a linha do tempo para a gente fazer as propostas*”. Na Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade, o método foi aplicado em oficinas comunitárias: “*A gente trabalhou a linha do tempo. Juntamos todas as comunidades lá e a gente trabalhou a linha do tempo*”. Já na Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, o entrevistado relatou que foi feita a “*linha do tempo da própria comunidade, da história da reserva*”, o que ajudou a superar momentos de dificuldade nas discussões. Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a linha do tempo foi usada para resgatar a história da criação da unidade: “*Sim, nós usamos a linha do tempo. A linha do tempo desde o tempo da criação da reserva até chegar onde a gente está hoje*”.

A chuva de ideias também foi amplamente utilizada. O entrevistado da Reserva Extrativista Arapixi relatou: “*Teve alguns desses métodos aí. Foi feito chuva de ideias*”. Já na Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá, foi destacado: “*Eles utilizaram aqui, de fato, a chuva de ideias. (...) Eu creio que nós entendemos bastante. Conseguimos chegar em um entendimento muito alto de conversação*”. O entrevistado da Reserva Extrativista do Pirajubaé também relatou o uso contínuo dessas técnicas: “*Chuva de ideias, vão colocando os cartazes. Qual o próximo passo que que vamos discutir? O que que vamos falar? Como está a situação? É bem isso aí e foi muito bem feito*”.

Outros instrumentos e estratégias complementares também foram mencionados. Na Reserva Extrativista Auati-Paraná, o entrevistado relatou o uso de cartolinhas e cartões: “*Compravam cartolina e botavam um assunto diferente para as pessoas irem identificando de que assunto se tratava*”. Na Reserva Extrativista do Corumbau, foi relatada a aplicação de múltiplas técnicas: “*Teve sim, muitas didáticas. Teve café mundial, uso de mapas, todas essas técnicas*”. Em contextos específicos, como na Reserva Extrativista Ituxi, houve até o uso de dramatizações: “*Tudo isso e às vezes mais algum teatrinho. Teatro para simular o que pode e o que não pode. Tudo foi utilizado*”.

As entrevistas com os membros de povos tradicionais revelam que o uso de técnicas específicas para apoiar a construção de propostas e a tomada de decisões esteve presente em grande parte dos processos, especialmente por meio do mapa falado, mencionado como instrumento central em diversas áreas protegidas. A linha do tempo, a chuva de ideias e o uso de materiais visuais como cartolinhas e tarjetas também foram amplamente referidos. Em alguns casos, foram relatadas estratégias complementares, como o café mundial e encenações teatrais, adaptadas ao contexto local. Esses achados indicam que a adoção de metodologias participativas esteve presente em diferentes graus nas áreas analisadas.

A triangulação entre os dados dos processos administrativos, das entrevistas com servidores do ICMBio e dos membros de povos tradicionais confirma uma ampliação progressiva do uso de metodologias participativas voltadas à estruturação da tomada de decisões nos planos de manejo. Nos planos de manejo mais antigos, o uso dessas ferramentas foi mais limitado e pontual. Nos planos de manejo mais recentes, observa-se uma maior sistematização e diversidade de métodos. Servidores relataram o uso frequente de mapas falados, linha do tempo, tarjetas, café mundial e outras técnicas. Os membros de povos tradicionais confirmaram a aplicação dessas metodologias, com destaque para o mapa falado, técnica mais mencionada. Os achados convergem ao indicar que a adoção de ferramentas específicas contribuiu para organizar as oficinas, facilitar a compreensão dos conteúdos e apoiar a construção coletiva das decisões.

Concluída a análise dos métodos utilizados para estruturar a construção coletiva de propostas e decisões, passa-se agora a examinar como os atores percebem a eficácia e a legitimidade das normas produzidas nesses processos, bem como a evolução do nível de participação ao longo do tempo

## 5.3 A PARTICIPAÇÃO COMO FONTE DE EFICÁCIA E LEGITIMIDADE E SUA EVOLUÇÃO

Além dos critérios previamente analisados, as entrevistas incluíram duas perguntas complementares voltadas a captar percepções mais amplas sobre os impactos e transformações da participação social nos processos de elaboração dos planos de manejo. A primeira foi dirigida a ambos os grupos de entrevistados – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – e buscou compreender se, na visão dos participantes, as normas elaboradas com maior participação dos povos tradicionais tendem a ser mais eficazes e legítimas. A segunda foi direcionada exclusivamente aos servidores, com o objetivo de identificar percepções sobre eventuais mudanças no nível de participação ao longo do tempo e os fatores associados a essas transformações.

Este subitem apresenta as respostas a essas duas perguntas, destacando como os entrevistados articulam as suas experiências com avaliações sobre a eficácia e a legitimidade das normas construídas de forma participativa<sup>334</sup>, bem como sobre os avanços e obstáculos observados nos diferentes contextos institucionais e territoriais analisados. Essas percepções complementam as análises anteriores ao introduzirem uma dimensão mais reflexiva, que permite aprofundar a compreensão sobre os efeitos concretos e os caminhos evolutivos dos processos participativos sob a ótica dos atores diretamente envolvidos.

### 5.3.1 Eficácia e legitimidade

#### 5.3.1.1 Nas entrevistas com servidores

Questionamento: *Na sua opinião, as normas elaboradas com maior participação dos povos tradicionais são mais eficazes e legítimas? Quando falamos de eficácia, queremos dizer normas que funcionam melhor e trazem resultados mais práticos. Quando falamos de legitimidade, estamos falando de normas que são mais aceitas pelos envolvidos e pelas comunidades.*

---

<sup>334</sup> Para os fins desta pesquisa, *eficácia* é entendida como a capacidade das normas produzidas nos planos de manejo de produzir efeitos na gestão das áreas protegidas. Já *legitimidade* refere-se ao reconhecimento e à aceitação social dessas normas pelos atores diretamente envolvidos, em especial os povos tradicionais, enquanto destinatários e coautores do processo normativo. Essas definições foram apresentadas de forma mais simplificada nas entrevistas, a fim de facilitar a compreensão da pergunta, conforme explicitado no questionamento transcrito mais adiante.

As *entrevistas com os servidores do ICMBio* revelam uma percepção amplamente favorável à ideia de que normas construídas com maior participação dos povos tradicionais tendem a ser mais eficazes e legítimas. A análise dos relatos permite identificar três eixos principais: (5.3.1.1.1) fortalecimento da adesão às normas e redução de conflitos; (5.3.1.1.2) reconhecimento e identificação das comunidades com o conteúdo normativo; e (5.3.1.1.3) limites da percepção sobre a eficácia em contextos de baixa implementação.

#### *5.3.1.1.1 Fortalecimento da adesão às normas e redução de conflitos*

Diversos servidores apontaram que o envolvimento dos povos tradicionais na elaboração das normas fortalece a adesão comunitária e reduz conflitos. O servidor da Reserva Extrativista Maracanã defendeu com ênfase essa perspectiva:

Certamente, as normas que são discutidas com maior participação social tendem a reduzir o nível de conflitos. Se eu consultar os resultados de eficiência, a participação social é o melhor investimento que a gente pode fazer na gestão. A efetiva participação social tem um ponto, que é o quanto transforma. (...) O pessoal falava muito que eles tinham medo da fiscalização. Mas com o tempo a gente vai entendendo que eles, na verdade, não têm medo da fiscalização. Eles têm medo da marginalidade que eles se encontram muitas vezes, sem ter a norma, sem ter autorização. Quantos extrativistas têm autorizações? Muitas vezes a gente olha para a norma de forma muito fria, para fiscalizar, para regular e para legitimar uma prática tradicional. Mas também é para dar paz, para dar tranquilidade, para dar qualidade de vida para eles.

De modo semelhante, a servidora da Reserva Extrativista Pirajubaé afirmou: “*Sim, claro. Eles estão construindo junto, né? Então as regras criadas tendem a ser mais seguidas e a ser mais eficazes*”. Na Reserva Extrativista Rio Jutaí, a servidora ressaltou que a construção conjunta fortalece a implementação:

Já vi muito na prática e também já está amplamente reconhecido em literatura científica. (...) Ver a adesão das comunidades às regras e, como as regras foram criadas conjuntamente, são muito mais efetivas e bem aceitas. E o pessoal tenta de fato implementar, muito mais do que as regras que vêm de cima para baixo.

Esse relatos evidenciam que a participação contribui não apenas para a redução de conflitos, mas também para ampliar a observância das normas, uma vez que os povos tradicionais tendem a cumprir disposições cuja elaboração contou com sua atuação direta. Esse efeito está fortemente ligado à percepção de que as regras refletem as suas próprias práticas e necessidades, o que abre espaço para outro eixo identificado nas entrevistas: a legitimidade decorrente do reconhecimento das comunidades no conteúdo normativo.

### 5.3.1.1.2 Reconhecimento e identificação das comunidades com as normas

Outro grupo de entrevistados destacou que a legitimidade das normas está relacionada ao reconhecimento das comunidades no conteúdo normativo. A servidora da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá observou:

Eu nem tenho dificuldade para falar isso porque eu fui gestora da APA de Noronha, que é mais difícil. Eu peguei o plano de manejo antigo e eles não se enxergavam. E isso faz com que não tenha efetividade, realmente. (...) Não tem como você garantir que aquela norma vai ser cumprida se as pessoas não concordam, não entendem, não sabem o porquê. Então, quando elas constroem juntas, elas trazem vários pontos de vista e um entende o ponto de vista do outro. (...) Eu acho que são mais efetivas.

O servidor da Floresta Nacional de Jacundá também destacou esse reconhecimento:

A proposta dos planos de manejo serem mais participativos atinge justamente esses aspectos da eficácia e da legitimidade. Justamente pelo envolvimento, acaba tendo um reconhecimento de si mesmo no documento. (...) Depois da nova metodologia o maior ganho que se tem é justamente na legitimidade e na eficácia. Acaba gerando ali um engajamento social.

Na Floresta Nacional de Caxiuanã, outro servidor compartilhou uma percepção semelhante:

Quando eles se veem envolvidos no processo, quando eles veem que o que eles escreveram está ali... Então, por exemplo, eu tenho casos até de normas que são duras, mas, por exemplo, o comunitário disse: 'Eu participei, essa palavra ali é minha, então a gente tem que cumprir'. Eu já escutei isso. (...) Quando eles elaboram, discutem e participam integralmente do processo é muito mais fácil eles aceitarem até uma multa.

Os depoimentos evidenciam que a legitimidade está diretamente vinculada ao reconhecimento, pelos povos tradicionais, de sua própria contribuição no conteúdo das normas produzidas. Tal identificação gera efeitos concretos na aceitação social e no cumprimento das disposições, fortalecendo a sua efetividade. Contudo, embora esse vínculo entre participação e legitimidade se revele consistente, alguns relatos indicam que a eficácia das normas não se garante apenas pela elaboração participativa, mas depende igualmente de condições materiais e institucionais para sua implementação, o que relativiza o alcance desse efeito nos contextos em que a aplicação prática das disposições permanece limitada.

### 5.3.1.1.3 Limites da percepção sobre a eficácia em contextos de baixa implementação

Apesar do reconhecimento generalizado da importância da participação para a eficácia normativa, um dos entrevistados chamou atenção para os limites dessa relação em contextos de baixa implementação. O depoimento do servidor da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais sugere que a participação, por si só, não garante eficácia se não houver ações concretas de implementação das normas elaboradas:

Eu não saberia dizer isso para você porque a gente não implementou as zonas de preservação. Acho que a principal questão de envolvimento dessas comunidades foi a zona de preservação. (...) A gente não implementou essas áreas até hoje. E aí eu não sei o que vai acontecer. Provavelmente a gente vai ter alguns conflitos, porque nós estamos há quase sete anos depois de quando foi acordado aquilo com as pessoas.

Em geral, os relatos dos servidores do ICMBio revelam uma percepção amplamente favorável à ideia de que normas construídas com maior participação dos povos tradicionais tendem a ser mais eficazes e legítimas. Os entrevistados associam a participação à ampliação da adesão às normas, à redução de conflitos e ao fortalecimento do reconhecimento e da identificação das comunidades com o conteúdo normativo. A participação é vista, portanto, não apenas como um requisito procedural, mas como condição fundamental para a efetividade das normas em territórios habitados por povos tradicionais. Ainda assim, os relatos também indicam que a participação, por si só, não garante a eficácia normativa quando não há ações concretas de implementação. O vínculo entre participação, eficácia e legitimidade, embora robusto nas percepções dos servidores, é condicionado à efetivação dos compromissos pactuados no processo participativo.

### 5.3.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais

Questionamento: *Na sua opinião, as normas elaboradas com maior participação dos povos tradicionais são mais eficazes e legítimas? Quando falamos de eficácia, queremos dizer normas que funcionam melhor e trazem resultados mais práticos. Quando falamos de legitimidade, estamos falando de normas que são mais aceitas pelos envolvidos e pelas comunidades.*

As *entrevistas com os membros de povos tradicionais* revelam uma avaliação predominantemente positiva quanto à eficácia e à legitimidade das normas construídas com a sua participação. A análise das falas permite a identificação de três eixos centrais:

(5.3.1.2.1) maior compromisso com as regras construídas coletivamente; (5.3.1.2.2) inadequação das normas impostas sem participação; e (5.3.1.2.3) condicionantes para a eficácia: diversidade e continuidade.

### *5.3.1.2.1 Maior compromisso com as regras construídas coletivamente*

Em diferentes contextos territoriais, os entrevistados apontaram que as normas elaboradas com envolvimento das comunidades são mais respeitadas, pois carregam o reconhecimento de quem as construiu. Na Reserva Extrativista Rio Iriri, o entrevistado declarou:

Com certeza. Isso de forma muito segura. Porque é muito mais eficiente e efetivo as pessoas cumprirem com regras que elas ajudaram a construir do que regras que são apenas impostas. Quando as pessoas têm a oportunidade de opinar, participar, e elas são determinantes, a gente tem uma chance maior de cumprimento daquilo que é combinado. E isso é tão visível que hoje as pessoas olham para as regras que estão dentro do plano de manejo e falam que não concordam com aquilo, que deveria ser diferente. Mas são as regras que eles mesmo apoaram na época. Foram unânimes em aprovar, mas não estavam entendendo bem o que eles estavam aprovando ali. Agora que eles têm um entendimento melhor, hoje já tem um nível de informação melhor, as informações chegam muito mais rápido lá nas comunidades. Todas as comunidades têm acesso à internet, então o nível de senso crítico das famílias, das pessoas que estão dentro das áreas, melhorou bastante.

Na Reserva Extrativista Mandira, o reconhecimento do conteúdo normativo como fruto da própria prática comunitária também se mostrou fundamental para a aceitação e efetividade das normas:

Eu acredito que sim, porque aqui no Quilombo do Mandira o que foi decidido no plano de manejo, o que pode e o que não pode, inclusive nós mesmos colocamos algumas regras. (...) Aqui a gente aprendeu muito com os nossos antepassados, com os nossos mais velhos, de respeitar a natureza, essa coisa toda, não pegar caranguejo pequeno. Tudo isso é uma regra que a gente já sabia, só que não tinha nada escrito. Agora já tem no plano de manejo muita coisa. O pessoal respeita mesmo, até porque tem que respeitar porque a gente vive disso.

Esses depoimentos evidenciam que a eficácia das normas está diretamente vinculada ao grau de coprodução pelos povos tradicionais. Quando esses atores assumem papel ativo como agentes de regulação, observa-se maior compromisso com o cumprimento das próprias normas. Já aquelas formuladas sem participação tendem a ser percebidas como frágeis e pouco ajustadas às realidades locais, o que conduz à análise, no próximo subitem, das críticas dirigidas a esse modelo de formulação verticalizada.

### 5.3.1.2.2 Inadequação das normas impostas sem participação

Alguns entrevistados demonstraram forte rejeição a normas impostas de forma verticalizada. A entrevistada da Reserva Extrativista Ituxi, por exemplo, sintetizou esse sentimento com uma metáfora contundente: “*Eu costumo dizer que nada que vem de cima para baixo funciona se não tiver participação da comunidade tradicional na discussão. (...) A única coisa que vem de cima para baixo e a gente agradece são as coisas de Deus, que é chuva e trovão, né?*”

Na mesma linha, a entrevistada da Reserva Extrativista do Batoque reforçou que apenas os próprios moradores possuem legitimidade para definir as regras que regem o território:

Sim, tem um efeito melhor, porque como é que o ICMBio vai chegar aqui e fazer uma regra e nós vamos ter que aceitar a regra dele? Não. Quem vai fazer as regras da nossa comunidade somos nós, porque nós é que precisamos dessas regras. Nós precisamos da preservação do manguezal, das nossas lagoas, do nosso mar, da nossa terra (...) Então as regras têm que ser feitas por nós e de acordo com o que nós queremos.

O entrevistado da Reserva Extrativista Arapixi complementa essa perspectiva ao vincular a participação à responsabilização pelo cumprimento:

Quando a gente sabe o que está criando e sabe a responsabilidade que está tomando, a gente vai ter mais responsabilidade de cumprir com aquilo que a gente está falando ou criando. Mas quando a gente não sabe o que está criando, depois você se contradiz com aquilo que criou. (...) Então, quando os comunitários sabem o que estão criando, têm consciência do que estão criando, vai ser mais eficaz na hora de executar.

Esses relatos reforçam a percepção de que normas formuladas sem a participação dos povos tradicionais tendem a carecer de legitimidade e enfrentam maior resistência em sua observância. A rejeição a esse modelo de imposição evidencia que a eficácia normativa requer envolvimento dos destinatários. Essa constatação conduz ao exame, no próximo subitem, de outros condicionantes que impactam a eficácia das normas, mesmo quando resultam de processos participativos, como a necessidade de inclusão de diferentes atores no processo decisório e a continuidade das ações institucionais.

### 5.3.1.2.3 Condicionantes para a eficácia: diversidade e continuidade

Ainda que a maioria dos entrevistados reconheça a importância da participação na construção de normas mais eficazes, alguns relataram limites concretos à eficácia das regras em contextos marcados por ausência de continuidade nas ações institucionais e

pela necessidade de maior diversidade na participação, considerando as diferentes realidades comunitárias. Na Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais, o entrevistado destacou que o êxito das normas não depende apenas da participação no momento da elaboração, mas da manutenção dos compromissos assumidos pelas instituições ao longo do tempo:

Teoricamente é óbvio que vai ser mais aceito, mas o processo de construção com a comunidade precisa ser contínuo. (...) A gente sentou, nós lideranças, com a comunidade e conseguiu [discutir a zona de preservação]. (...) Mas por falta de recursos financeiros e humanos, nunca foi feita a gestão dessa zona. (...) Então, mesmo pensando na perspectiva de a comunidade participar das decisões, o governo não faz gestão, não cumpre com o que foi acordado. (...) Tem que haver continuidade daquilo que foi acordado, senão não vai acontecer nada.

Na Reserva Extrativista Riozinho do Anfrísio, a entrevistada ressaltou que a eficácia das normas depende da diversidade de atores envolvidos no processo participativo, pois cada comunidade possui uma realidade distinta, o que exige esforço para incluir diferentes vozes:

Tem que ser bem pensada, bem detalhada, com mais gente participando. Porque quando mais gente participa inclui a realidade de cada comunidade. Porque a gente mora numa reserva extrativista, mas cada família tem uma realidade diferente. (...) São várias comunidades e várias realidades diferentes. (...) A regra surte um efeito maravilhoso, mas desde que seja bem pensada por quem está na frente, quem está lá atrás, quem está na ponta. De que forma vão chegar essas regras lá na ponta para quem está lá? De que forma ela vai iniciar aqui e chegar lá? Então acho que isso é uma coisa que deve ser muito bem pensada, com mais pessoas participando, para que cada um coloque a sua realidade.

De modo geral, os relatos dos membros de povos tradicionais reforçam a percepção de que normas construídas com a sua participação tendem a ser mais eficazes e legítimas, especialmente por refletirem valores, práticas e compromissos das próprias comunidades. A legitimidade é associada à identificação com o conteúdo normativo e à rejeição de regras impostas sem participação. Ao mesmo tempo, os entrevistados apontam que a eficácia dessas normas depende de condições estruturais, como a continuidade dos compromissos institucionais ao longo do tempo e a inclusão de diferentes segmentos no processo participativo.

Em suma, os relatos dos servidores do ICMBio e dos membros de povos tradicionais revelam percepções amplamente favoráveis à participação como elemento central para a produção de normas legítimas e eficazes. Ambos os grupos associam o envolvimento dos povos tradicionais à ampliação da aceitação e do cumprimento das normas, enquanto regras impostas tendem a enfrentar maior resistência ou menor adesão.

Os achados indicam, contudo, que a eficácia das normas depende de condições estruturais, como a continuidade dos compromissos institucionais ao longo do tempo e a inclusão de diferentes segmentos no processo de elaboração. Na sequência, examina-se como os servidores do ICMBio percebem a evolução do nível de participação dos povos tradicionais ao longo do tempo

### **5.3.2 Mudança no nível de participação**

Questionamento nas entrevistas com servidores: *Você percebeu alguma mudança no nível de participação dos povos tradicionais ao longo dos anos nos processos de elaboração de planos de manejo em que atuou? O que, na sua opinião, motivou essa mudança?*

As entrevistas com os servidores do ICMBio revelam uma percepção amplamente convergente quanto ao aumento do nível de participação dos povos tradicionais nos processos de elaboração de planos de manejo ao longo do tempo. A partir dos depoimentos, é possível organizar os achados em cinco eixos: (5.3.2.1) o impacto do Parecer ICMBio nº 175/2021 como marco jurídico-institucional; (5.3.2.2) amadurecimento interno do ICMBio e adoção de uma postura dialógica; (5.3.2.3) consolidação da nova metodologia de planos de manejo; (5.3.2.4) fortalecimento da confiança e da disposição para o dissenso; e (5.3.2.5) influência de cooperações e intercâmbios externos.

#### **5.3.2.1 Impacto do Parecer ICMBio nº 175/2021 como marco jurídico-institucional**

Exarado pela Procuradoria Federal Especializada do ICMBio em 2021, o Parecer nº 175 reinterpreta o artigo 42 da Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000) à luz da Constituição Federal e da Convenção 169 da OIT<sup>335</sup>. O referido Parecer reconhece a possibilidade de

---

<sup>335</sup> A já mencionada Convenção nº 169 da OIT, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004 e atualmente consolidada pelo Decreto nº 10.088/2019, impõe ao Estado brasileiro a *obrigação jurídica* de realizar consulta prévia, livre e informada sempre que medidas administrativas ou legislativas sejam suscetíveis de afetar povos tradicionais (arts. 6º e 7º). O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a *força normativa* dessa obrigação, afirmando que a ausência de consulta compromete a validade de atos estatais. Esse entendimento foi explicitado, por exemplo, no julgamento da Petição 3.388/RR (Raposa Serra do Sol), em que se destacou a consulta como requisito de validade das medidas incidentes sobre terras indígenas, e reiterado na ADI 3239/DF, relativa à titulação de terras quilombolas. Conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/RR*. Embargante: Ministério Público Federal e

manutenção em caráter permanente de povos tradicionais em áreas protegidas de proteção integral, desde que sejam celebrados termos de compromisso com consulta prévia, livre e informada e que os usos tradicionais sejam devidamente registrados no plano de manejo. Ao consolidar um entendimento jurídico-institucional no sentido da compatibilização entre conservação e modos de vida tradicionais, o parecer tornou-se referência para os processos participativos posteriores<sup>336</sup>.

A servidora da Reserva Extrativista do Pirajubaé observou que o Parecer provocou um salto de qualidade no debate:

Eu tenho percebido sim. (...) Eu tenho participado da moderação de algumas oficinas e agora estou começando a acompanhar um plano de parque com população tradicional dentro. Eu acho que está tendo uma participação maior, está se discutindo mais, a partir especialmente do Parecer 175. Eu acho que deu uma acordada para essa questão toda. E aí vem a busca de saber se a comunidade tem protocolo de consulta, de fazer um plano de consulta, de ter muitas reuniões prévias, de levar normas já discutidas, especialmente as relativas ao dia a dia das pessoas<sup>337</sup>.

No mesmo sentido, o servidor da Reserva Extrativista Arapixi enfatizou o papel do Parecer como divisor de águas:

Particularmente, acho que essa agenda socioambiental dentro do IBAMA e do ICMBio ganhou muita relevância. (...) Toda essa problemática do Parecer 175 se refletiu e talvez seja um marco. Depois de tanto tempo, ter esse Parecer 175 virou um marco. Eu vejo muito avanço na compreensão dos servidores sobre a importância da participação.

---

outros. Embargado: União Federal e outros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 23/10/2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239/DF*. Requerente: Democratas. Relator: Ministro Cesar Peluso. Relator para acórdão: Ministra Rosa Weber. Julgado em 08/02/2018.

<sup>336</sup> O Parecer nº 175/2021, exarado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio, possui natureza de manifestação jurídica interna, dotada de *efeito vinculante no âmbito do órgão ambiental*, à luz do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993 e do art. 11 da Lei nº 9.469/1997. Embora não configure ato normativo nem crie obrigações jurídicas novas, estabelece uma interpretação oficial que orienta e condiciona a atuação administrativa do ICMBio, produzindo efeitos práticos equivalentes a uma diretriz obrigatória. A sua relevância reside, portanto, na uniformização do entendimento institucional sobre a compatibilização entre conservação ambiental e permanência de povos tradicionais em áreas protegidas de proteção integral, vinculando a prática administrativa sem, contudo, inovar no ordenamento jurídico.

<sup>337</sup> Embora a entrevistada mencione a possibilidade de elaboração de planos e protocolos de consulta, nos processos administrativos analisados nesta pesquisa – restritos às áreas protegidas de uso sustentável – não foi identificado nenhum caso de aplicação efetiva de protocolos de consulta elaborados pelos povos tradicionais ou de planos de consulta formalizados pelo ICMBio. Essa ausência pode ser parcialmente explicada pelo fato de o Parecer nº 175/2021, frequentemente associado ao tema da consulta, incidir sobre áreas protegidas de proteção integral. Ainda assim, isso não afasta a obrigação jurídica de realização da consulta prévia, livre e informada também nas áreas de uso sustentável, quando os povos tradicionais são afetados, conforme previsto na Convenção nº 169 da OIT. Registre-se, ademais, que o ICMBio se encontra em processo de elaboração de norma específica sobre a consulta prévia, como já mencionado em nota de rodapé anterior.

Os depoimentos deixam claro que o Parecer nº 175/2021 funcionou como um marco jurídico-institucional, ao sinalizar a compatibilidade entre conservação e presença de povos tradicionais e ao impulsionar práticas de consulta e participação mais consistentes. Paralelamente, entretanto, a ampliação da participação não se deve apenas a esse marco, mas também resulta de um processo mais amplo de aprendizado organizacional dentro do ICMBio, caracterizado pelo abandono de práticas unilaterais e pela adoção gradual de uma postura mais dialógica. Esse amadurecimento institucional, destacado pelos entrevistados, constitui o segundo eixo da análise.

### 5.3.2.2 Amadurecimento interno do ICMBio e adoção de uma postura dialógica

Diversos entrevistados sublinharam que o maior nível de participação atualmente decorre de um processo interno de aprendizado institucional, marcado pelo abandono de práticas unilaterais e pela adoção progressiva de procedimentos dialógicos. A entrevistada da Reserva Extrativista Lagoa do Jequiá descreveu essa mudança:

Eu acho que o ICMBio está aprendendo a trabalhar com participação social. Eu entrei em 2002 no Ibama e desde então eu vejo muita mudança. Eu vejo que a gente aprendeu a conversar, a dialogar com essas comunidades. (...) O principal é que eles se enxergam no plano de manejo. Nos planos de manejo mais antigos (...) a gente saía com uma coisa da oficina e mudava de acordo com o que o ICMBio achava que era mais adequado. (...) Mas a gente conseguiu aprimorar. Não é porque a gente está colocando da forma que eles falam no plano de manejo que não tenha resultado para a conservação. Ao contrário, se o nosso objetivo é a conservação da biodiversidade, a gente quer que mais pessoas estejam envolvidas e ajudem a gente a proteger. A gente não quer fazer isso sozinho. E antes os planos traziam isso.

Na mesma linha, o servidor responsável pela Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais relatou essa transição de postura:

Melhorou muito a forma de atender o público e também o interesse e a capacidade de a gente acolher decisões. Antes sempre havia um motivo para não acolher. E aí eu vejo que o ICMBio está amadurecendo muito em relação a escutar o que tem pra ouvir e o que tem pra decidir a partir dessa escuta. Eu acho que esse amadurecimento sempre tem que melhorar, mas ele cresce a cada momento. Não tenho a menor dúvida disso (...) Primeiro, não adianta dar murro em ponta de faca. Se você não trouxer as pessoas pro seu lado, você não vai conseguir alcançar muita coisa. Segundo, ninguém faz nada sozinho. A partir do momento que você envolve as pessoas do local e dá um poder de fala e de decisão pra elas, naturalmente elas vão ter maior responsabilidade e maior interesse. E também acreditar que as coisas podem funcionar porque eles estão participando do processo.

Os relatos evidenciam que a mudança na postura institucional do ICMBio resultou de um processo de amadurecimento organizacional, caracterizado pela substituição de

práticas unilaterais por procedimentos cada vez mais dialógicos. Esse aprendizado interno fortaleceu a capacidade de escuta e de incorporação das contribuições dos povos tradicionais, ampliando a legitimidade das decisões e conferindo maior solidez aos processos de tomada de decisão. Contudo, essa transformação institucional não ocorreu de forma isolada, mas foi acompanhada por alterações normativas e procedimentais. Nesse sentido, o próximo subitem examina como a adoção da nova metodologia de planos de manejo, a partir de 2017, consolidou esse movimento e institucionalizou mecanismos mais robustos de participação.

### 5.3.2.3 Consolidação da nova metodologia de planos de manejo

Vários servidores observaram que a adoção da nova metodologia de planos de manejo, em 2017, teve um papel decisivo no aumento do nível de participação em comparação ao procedimento anterior. O servidor da Floresta Nacional de Jacundá recapitulou esse processo:

Era uma tendência aumentar a participação social. (...) Acho que essa foi uma reflexão a partir da nova metodologia de planos de manejo. (...) Com certeza tinha menos participação. Na metodologia anterior, era muito possível você encontrar planos de manejo que tivessem a população, a sociedade civil organizada, como coadjuvante. E isso gera muito ruído, gera insatisfação por parte da população e pode gerar judicialização. E não é que seja garantia de que não vai ter judicialização agora, mas é muito difícil, se você aplicar corretamente, que algum sujeito social vá se sentir alijado do processo com a nova metodologia. Acho que isso sem dúvida foi um ganho quanto à participação social.

Na Área de Proteção Ambiental Costa das Algas, a avaliação foi semelhante: *“Acredito, vivenciando a nova metodologia, até pelo engessamento que ela tem, que sem dúvida ela garante uma participação mais efetiva de todos os setores que são envolvidos porque isso, de fato, é uma preocupação muito forte”*.

Os depoimentos evidenciam que a nova metodologia de planos de manejo, introduzida em 2017, representou um avanço em relação ao modelo anterior, ao estruturar de forma mais clara as etapas de participação. Para os servidores, essa mudança reduziu os riscos de exclusão de atores e de judicialização, ao mesmo tempo em que ampliou a efetividade da participação. Ainda que alguns a percebam como excessivamente rígida, prevalece a avaliação de que ela contribuiu para consolidar um padrão mais consistente de participação. Esse contexto abre caminho para o próximo eixo de análise, centrado no fortalecimento da confiança e na disposição para o dissenso.

### 5.3.2.4 Fortalecimento da confiança e da disposição para o dissenso

Os relatos indicam que a realização de vários processos participativos ao longo dos anos contribuiu para a consolidação de vínculos mais sólidos entre o ICMBio e os povos tradicionais, com efeitos perceptíveis sobre a qualidade da participação. Segundo o entrevistado da Reserva Extrativista Maracanã, a experiência acumulada favoreceu a construção de um ambiente de maior confiança, em que os participantes passaram a se posicionar com mais segurança, inclusive em situações de divergência:

A participação tem mudado de forma constante. Primeiro, pelo aprendizado que eles têm. E segundo, há cada vez mais confiança, segurança de que eles podem participar. Você gera uma credibilidade cada vez maior da efetiva participação. (...) Tinha uma coisa em Maracanã, que era uma presidente da associação que dizia que não queria calango de muro de cemitério em reunião, que só balançasse a cabeça. Então era uma das formas de luta. Ela falava no início, ‘não queremos calango que só balance a cabeça. Queremos que conteste’. E aí quando a gente vê alguém que participa e que às vezes não gosta do ICMBio, no final a gente fica satisfeito que a gente vê aqueles que não gostam e participam, e não é por afinidade, mas por discordância. Então, justamente, é o processo de participação social. Há uma credibilidade naquele espaço.

Esse relato mostra que a repetição dos processos participativos gerou maior confiança na atuação institucional e segurança para o exercício da participação, inclusive em situações de discordância. Esse fortalecimento relacional se soma a outros fatores externos que também influenciaram a evolução da participação, como as cooperações e intercâmbios técnicos, examinados no próximo subitem.

### 5.3.2.5 Influência de cooperações e intercâmbios externos

Um dos entrevistados mencionou que o aumento da participação social foi favorecido por iniciativas de cooperação técnica com instituições estrangeiras e por intercâmbios com outros estados brasileiros. Segundo o servidor com atuação nas Reservas Extrativistas Rio Iriri, Riozinho do Anfrísio, Rio Xingu, Prainha do Canto Verde e Corumbau, essas experiências externas funcionaram como catalisadores para mudanças internas no ICMBio, ao reforçar argumentos que até então enfrentavam resistência dentro da própria instituição:

Com certeza, eu percebi. Eu acho que eu poderia até nominar, mas a gente teve uma queda de algumas figuras do ICMBio que faziam um contraponto muito forte à participação social. E uma coisa que eu percebi, com a cooperação com a USAID [Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional], é que os americanos trouxeram um debate que já ocorria no ICMBio, mas a impressão que eu tinha é que a gente falando para a gente

mesmo e, em função das disputas internas, a coisa não funcionava. Aí veio um grupo de fora, falou aquilo que a gente já falava, e aí todo mundo começou a fazer. Então eu acho que a mudança de chave foi esse intercâmbio de experiências com outros países, estados também. Conversas com Minas Gerais, com a Bahia, ajudaram um pouco nisso. Esse intercâmbio de experiências, troca de tecnologias e parar um tempo para se pensar o processo. Isso ocorreu muito de 2015 a 2017. E eu acho que isso fez a diferença.

Esses achados indicam que as cooperações e intercâmbios externos desempenharam papel relevante como vetores de legitimação e de difusão de práticas participativas dentro do ICMBio. Ao reforçar debates já existentes e conferir respaldo técnico a argumentos antes contestados internamente, essas iniciativas contribuíram para a consolidação de um ambiente institucional mais receptivo à participação dos povos tradicionais.

De forma geral, os relatos dos servidores do ICMBio apontam para uma mudança positiva e progressiva no nível de participação dos povos tradicionais nos processos de elaboração de planos de manejo. A análise das entrevistas revela que esse avanço foi impulsionado por fatores normativos, institucionais e relacionais, entre os quais se destacam o Parecer ICMBio nº 175/2021, a consolidação da nova metodologia de planos de manejo, o próprio amadurecimento interno da instituição e o fortalecimento dos vínculos com os povos tradicionais.

#### 5.4 ENTRE REGISTROS FORMAIS E PERCEPÇÕES: EVIDÊNCIAS DA CONSOLIDAÇÃO DA CORREGULAÇÃO

As entrevistas realizadas com servidores do ICMBio e membros de comunidades tradicionais permitiram confrontar os resultados documentais da análise dos processos administrativos com as percepções dos atores diretamente envolvidos, possibilitando a sua validação, problematização e triangulação. Ao trazer para o centro da análise a experiência relatada por quem participou da elaboração dos planos de manejo, essa etapa complementa a leitura dos registros formais, oferecendo uma visão mais abrangente sobre os níveis de participação observados.

O recorte empírico abrangeu 20 planos de manejo (10 mais antigos e 10 mais recentes), nos quais foram realizadas 39 entrevistas (20 com servidores e 19 com membros tradicionais). Os entrevistados avaliaram o atendimento aos critérios de participação e classificaram o nível observado em quatro categorias – não participação, participação simbólica, participação ativa e corregulação. Essas respostas foram

sistematizadas e comparadas com os registros documentais analisados nos capítulos anteriores, permitindo a triangulação entre norma, registros formais e percepções.

Nos *planos de manejo mais antigos*, a percepção dos servidores do ICMBio entrevistados mostrou-se amplamente convergente com os achados da análise dos processos administrativos. Em nove dos dez casos analisados, houve coincidência entre as classificações atribuídas. Apenas um caso divergiu, sendo classificado como *participação simbólica* no processo, mas como *corregulação* pelo servidor. Esse descompasso sugere que a percepção institucional pode refletir experiências não registradas formalmente ou, ainda, uma avaliação mais otimista do nível de participação.

Nos *planos de manejo mais recentes*, a convergência manteve-se elevada. Em oito dos dez casos analisados, os níveis de participação atribuídos pelos servidores coincidiram com a análise documental, todos classificados como *corregulação*. Nos dois casos divergentes, os servidores indicaram *participação ativa*, enquanto a análise dos processos apontou *corregulação*. A proximidade entre essas classificações indica que, mesmo nos casos de divergência, há uma percepção institucional de níveis altos de envolvimento dos povos tradicionais na elaboração dos planos de manejo.

No conjunto dos 20 planos, houve coincidência em 17 casos (85%), enquanto três casos apresentaram divergências – duas de pequena magnitude (*corregulação* ↔ *participação ativa*) e uma mais expressiva (*participação simbólica* ↔ *corregulação*).

Ainda assim, o conjunto dos dados reforça a predominância de convergência entre os registros documentais e a percepção institucional sobre os processos de elaboração dos planos de manejo. Essa coerência, observada tanto nos planos mais antigos quanto nos mais recentes, sugere uma consistência institucional na forma como o ICMBio comprehende e relata o nível de participação dos povos tradicionais. Embora a adoção de diretrizes mais recentes – como a Instrução Normativa nº 7/2017 e o Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo – possa ter contribuído para o aperfeiçoamento dos processos participativos, evidenciado pelo maior número de classificações como *corregulação* nos planos recentes, os dados indicam que o alinhamento entre registros formais e percepções institucionais já era significativamente presente em períodos anteriores.

Nas entrevistas com os membros de comunidades tradicionais também se observou um alto grau de convergência com os resultados da análise dos processos administrativos, embora com maior variação do que entre os servidores. Nos *planos de manejo mais antigos*, foi possível realizar entrevistas com membros de povos tradicionais

em 9 dos 10 casos previstos. Em cinco desses casos, houve coincidência entre a classificação atribuída pelos entrevistados e a obtida na análise dos processos administrativos, revelando percepções alinhadas quanto ao nível de participação. Nos quatro casos restantes, foram identificadas divergências. Em três deles os membros tradicionais atribuíram um nível mais elevado de participação do que aquele evidenciado nos registros administrativos: dois casos classificados como *participação ativa* na análise documental e como *corregulação* pelos entrevistados e um caso classificado como *participação simbólica* na análise documental e como *corregulação* pelo entrevistado. Apenas em um caso o entrevistado atribuiu um nível inferior de participação (classificou como *participação ativa*, enquanto a análise documental apontou para *corregulação*). O resultado da comparação nesses casos sugere, portanto, uma tendência dos membros tradicionais a perceberem um nível de participação maior do que aquele registrado nos documentos formais. Essa diferença pode decorrer de múltiplos fatores, como a valorização da experiência vivida durante o processo participativo, a ausência de registros formais de determinados momentos e, eventualmente, a falta de parâmetros claros para avaliar o nível de envolvimento, o que pode contribuir para uma superestimação da própria participação.

Nos *planos de manejo mais recentes*, a convergência entre as classificações atribuídas pelos membros tradicionais e os resultados da análise dos processos administrativos aumentou, em comparação com os planos mais antigos. Em oito dos dez casos houve coincidência entre as avaliações, predominantemente com o reconhecimento de experiências de *corregulação*. Houve divergências em apenas dois casos: em um deles o entrevistado classificou como *corregulação*, enquanto a análise documental indicou *participação ativa*, e no outro o membro tradicional indicou *participação ativa*, enquanto a análise documental apontou *corregulação*. Em ambos os casos, as classificações atribuídas permaneceram relativamente próximas, sugerindo que, nos planos mais recentes, há um alinhamento consistente entre as percepções dos membros tradicionais e os registros documentais, mesmo quando não há coincidência exata.

Considerando o conjunto dos 19 planos de manejo em que foi possível realizar entrevistas com membros tradicionais, houve convergência entre a percepção dos entrevistados e a classificação obtida na análise dos processos administrativos em 13 casos (68%). Nos seis casos restantes (32%), foram observadas divergências: em quatro deles, os membros tradicionais atribuíram um nível mais elevado de participação do que o registrado nos documentos formais, e nos dois restantes atribuíram um nível inferior.

Essa predominância de classificações mais altas sugere uma tendência à valorização da participação vivenciada, ainda que nem sempre tenha sido plenamente refletida nos registros administrativos.

Ainda assim, o conjunto dos dados apontou para uma convergência significativa entre a percepção dos membros tradicionais e os resultados da análise documental, especialmente nos planos de manejo mais recentes, onde observadas coincidências em oito dos dez casos. Esse padrão reforça a hipótese de uma aproximação progressiva entre os registros formais e a percepção dos participantes, particularmente em contextos orientados por normativas mais recentes – como a Instrução Normativa nº 7/2017 e o Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo –, que vêm favorecendo classificações mais frequentes de *corregulação*.

Por fim, a *comparação entre os dois grupos de entrevistados* – servidores do ICMBio e membros de comunidades tradicionais – revelou uma elevada convergência nas classificações atribuídas ao nível de participação nos processos de elaboração dos planos de manejo. Em 12 dos 19 casos (63%) em que foi possível entrevistar ambos os grupos, houve coincidência total entre as classificações atribuídas por servidores e membros tradicionais. Nos sete casos restantes (37%), observou-se divergências de pequena magnitude, todas ocorridas entre categorias adjacentes da classificação utilizada. Em cinco desses casos, os membros tradicionais atribuíram uma classificação mais alta (*corregulação*) que os servidores (*participação ativa*). Em dois casos, ocorreu o inverso. Esses resultados sugerem uma percepção amplamente alinhada entre os dois grupos, mesmo diante de suas posições e experiências distintas nos processos participativos. A coincidência total em cerca de dois terços dos casos, somada à proximidade entre as classificações nos demais, indica que servidores e membros tradicionais tendem a avaliar de forma semelhante o nível de participação observado na elaboração dos planos de manejo.

Conclui-se, portanto, que há uma ampla proximidade entre as percepções dos entrevistados – servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais – entre si e em relação aos registros constantes nos processos administrativos analisados. Essa consistência fortalece a credibilidade das classificações atribuídas quanto ao nível de participação. Mesmo nos casos de divergência, quase todas ocorreram entre categorias adjacentes (*participação ativa* ↔ *corregulação*), sem alterar substancialmente a compreensão geral; apenas um caso apresentou salto mais expressivo (*participação simbólica* → *corregulação*).

Em síntese, a triangulação entre registros formais e percepções dos dois grupos entrevistados revelou três achados centrais: (i) forte alinhamento entre documentos e percepções, conferindo robustez às classificações; (ii) tendência de membros tradicionais valorizarem mais intensamente a participação vivida; e (iii) proximidade consistente entre servidores e membros tradicionais, mesmo quando não há coincidência plena. Esses resultados evidenciam que a consolidação da corregulação não decorre apenas do que está registrado, mas também da forma como é vivida e reconhecida pelos atores sociais, reforçando e aprofundando os resultados obtidos na análise documental.

## CONCLUSÃO

O direito ambiental contemporâneo, diante de sua crescente dificuldade em responder aos complexos desafios da relação entre seres humanos e natureza, tem sido confrontado pela emergência de novos atores que reivindicam o seu espaço na produção de normas. No Brasil, os povos tradicionais destacam-se como protagonistas desse movimento, posicionando-se não mais como meros destinatários de um direito posto, mas como sujeitos capazes de enunciar e construir novas normatividades a partir de seus saberes tradicionais. Esta tese se debruçou sobre a profundidade dessa transformação, investigando o nível de participação desses povos na regulação de áreas protegidas federais para responder a uma questão central: em que medida eles podem ser considerados autênticos agentes da corregulação? Para tanto, o estudo analisou o principal instrumento de gestão desses territórios, o plano de manejo, ante o seu forte componente jurídico-normativo, que define as regras de uso e ocupação.

A fim de construir uma resposta sólida, a pesquisa articulou a análise do arcabouço jurídico (Capítulo 3), de processos administrativos (Capítulo 4) e das percepções dos atores envolvidos (Capítulo 5). A integração desses pilares converge para uma conclusão afirmativa: os povos tradicionais de fato se consolidaram como agentes de corregulação, sobretudo nos planos de manejo mais recentes. Contudo, essa consolidação não é um processo linear, revelando uma complexa interação entre norma, prática administrativa e o protagonismo dos atores sociais.

Desta análise, emergem três argumentos conclusivos que se interligam e estruturam a resposta final desta tese: primeiro, a corregulação se consolidou na prática como um fenômeno mais sociopolítico e institucional do que estritamente jurídico, uma vez que a prática administrativa superou as exigências mínimas da norma; segundo, essa evolução materializa um *gradiente de juridicidade* que viabiliza uma autêntica dinâmica de *internormatividade*, em que o Estado transita de um papel de regulador único para um de facilitador da coprodução normativa; e terceiro, apesar da sua consolidação, a qualidade dessa corregulação ainda é condicionada por assimetrias de poder e linguagem não superadas.

A *primeira conclusão* é que a corregulação se consolidou na prática como um fenômeno mais sociopolítico e institucional do que estritamente jurídico. A pesquisa demonstrou uma notável defasagem entre o que a norma exige e o que a prática realiza. Essa conclusão se sustenta na articulação dos achados dos três capítulos da Parte II da

tese, que revelam como a atuação dos atores e a evolução das práticas institucionais foram determinantes para elevar o nível da participação para além do patamar mínimo assegurado pelo direito positivo.

A análise do arcabouço jurídico, desenvolvida no Capítulo 3, estabeleceu o ponto de partida para essa constatação ao demonstrar que a legislação funciona como um piso, e não como o teto da participação. Verificou-se que o arcabouço jurídico antigo, vigente até 2017, assegurava aos povos tradicionais um nível de participação classificado como meramente simbólico (*participação simbólica*). Com a edição da Instrução Normativa ICMBio n. 7/2017, houve um avanço normativo relevante, que elevou esse patamar para o nível de *participação ativa*. No entanto, mesmo em sua versão mais aprimorada, o ordenamento jurídico não chega a impor ou a estruturar um modelo de corregulação como um dever jurídico para o órgão ambiental. A norma, portanto, criou um espaço formal e mais qualificado para o engajamento, mas não foi, por si só, o instrumento que impeliu a participação ao seu mais alto nível.

É na análise dos processos administrativos, detalhada no Capítulo 4, que a defasagem entre a norma e a prática se torna evidente. Já nos planos de manejo mais antigos, a prática administrativa começava a superar o que o arcabouço da época previa. Enquanto o arcabouço antigo assegurava apenas uma *participação simbólica*, a análise dos processos revelou um predomínio da *participação ativa* (50%) e até mesmo casos excepcionais de *corregulação* (20%). Essa tendência se intensificou nos processos mais recentes, que revelam uma transformação expressiva. Neles, a *corregulação* tornou-se o modelo predominante, identificado em 85% dos casos analisados. Esse salto demonstra que a prática administrativa não apenas cumpriu, mas superou a exigência legal. Se a lei não obriga a corregulação, mas ela passou a ocorrer de forma sistemática, a explicação para essa mudança precisa ser buscada em outros fatores, que não a simples obediência à norma jurídica.

A resposta a essa questão é fornecida no Capítulo 5, por meio das percepções dos atores envolvidos. As entrevistas com servidores do ICMBio e membros de povos tradicionais confirmam que a evolução para a corregulação foi impulsionada por um conjunto de fatores de natureza sociopolítica e institucional. Os servidores não atribuem a mudança a uma nova lei impositiva, mas a um amadurecimento interno da instituição, que passou a adotar uma postura dialógica em substituição a práticas historicamente fiscalizatórias. Mencionam também a consolidação de novas metodologias participativas, a influência de cooperações externas e o impacto de reinterpretações jurídicas, como o

Parecer ICMBio nº 175/2021, que funcionaram como um sinalizador político interno. Em paralelo, os membros tradicionais apontam para o fortalecimento da sua própria organização social, para uma postura de cobrança ativa junto ao Estado e para a construção de uma relação de confiança que lhes permitiu ocupar com mais segurança os espaços de diálogo.

Dessa forma, a corregulação observada é menos um produto da imposição da lei e mais o resultado de uma construção política e social que floresceu no espaço que o direito possibilitou. A transformação da governança ambiental, no contexto estudado, tem sido impulsionada pela ação dos atores e pela evolução das práticas institucionais, que em conjunto pressionaram os limites do que estava formalmente previsto no ordenamento jurídico. Isso evidencia um descompasso virtuoso, em que a prática administrativa se tornou mais avançada que a norma que a regula. Diante disso, aprimorar a atual Instrução Normativa do ICMBio sobre planos de manejo seria um caminho não apenas para formalizar as melhores práticas já consolidadas, convertendo o atual padrão institucional discricionário em um dever normativo explícito e garantindo maior isonomia a todos os processos.

Indissociável do primeiro ponto, a *segunda conclusão* aponta que a evolução da participação revela a materialização de um *gradiente de juridicidade* que, por sua vez, viabiliza uma autêntica dinâmica de internormatividade, em que o Estado transita de um papel de regulador único para um de facilitador da coprodução normativa. O conceito de *gradiente de juridicidade*, que se refere à variação na intensidade da intervenção estatal, encontra na elaboração dos planos de manejo um campo fértil de aplicação. A análise do arcabouço jurídico (Capítulo 3) demonstrou que o Estado, conscientemente ou não, optou por não impor um modelo legal rígido e detalhado de corregulação. Em vez disso, estabeleceu uma moldura normativa que garante as bases para a participação, mas que se mostrou suficientemente flexível para permitir que a prática administrativa, influenciada por novas metodologias e pela ação dos atores, desenvolvesse arranjos mais colaborativos. Essa escolha reflete uma mudança de paradigma na governança, afastando-se do modelo de comando-e-controle para abraçar uma abordagem que reconhece a insuficiência da produção normativa exclusivamente estatal. É precisamente nessa brecha entre o que a lei minimamente exige e o que a governança participativa pode alcançar que a *internormatividade* floresce, permitindo o intercâmbio dinâmico entre o direito oficial e as normatividades informais.

A transição do Estado para um papel de facilitador fica explícita na análise dos processos (Capítulo 4), que revelam um vasto e sofisticado repertório de ferramentas participativas empregadas pelo ICMBio. Essas ferramentas não são meros procedimentos formais, mas funcionam como verdadeiros instrumentos para mediar o diálogo entre os diferentes sistemas de conhecimento. A utilização recorrente de "mapas falados", por exemplo, é emblemática. Ao convidar os povos tradicionais a desenhar seus territórios, identificar áreas de uso, locais sagrados e zonas de conflito, o órgão ambiental está, na prática, coletando e validando a normatividade territorial vivida, isto é, as regras não escritas de acesso e manejo dos recursos. Da mesma forma, a "linha do tempo" participativa, utilizada em diversos processos, serve para legitimar a presença histórica dos povos tradicionais, ancorando as suas reivindicações normativas em uma narrativa de pertencimento e luta que precede a própria criação da área protegida.

Essa mediação se aprofunda com o uso de metodologias deliberativas que buscam equalizar as vozes e organizar a construção de consensos. Ferramentas como o "café mundial" e a "chuva de ideias", documentadas em diversas oficinas, foram essenciais para garantir que propostas pudessem emergir de forma coletiva, sem a predominância de um discurso único. A "rede de ideias", utilizada para capturar sugestões que surgiam fora da pauta principal, e a "facilitação gráfica", que traduzia debates complexos em painéis visuais acessíveis, são exemplos de um esforço concreto para apoiar e sistematizar a regulação social. Ao empregar esse arsenal metodológico, o Estado não está ditando o conteúdo das normas, mas sim criando as condições para que ele seja coproduzido, efetivando um processo em que as normatividades locais são reconhecidas, negociadas e integradas ao direito formal no plano de manejo.

As entrevistas (Capítulo 5) confirmam que essa dinâmica é percebida e valorizada pelos atores. Servidores do ICMBio descrevem um amadurecimento institucional que os levou a acolher decisões e a valorizar o saber tradicional, afastando-se de uma postura unicamente fiscalizatória. Por sua vez, os membros de povos tradicionais, apesar das assimetrias que ainda persistem, reconhecem a abertura para o diálogo e a incorporação de suas propostas. A fala de um membro tradicional entrevistado, que afirma "*essa palavra ali é minha, então a gente tem que cumprir*", é a expressão máxima do sucesso do processo internormativo: é o momento em que o sujeito reconhece a sua própria norma dentro do direito estatal. É essa fusão que confere ao plano de manejo uma legitimidade que impulsiona a sua eficácia, algo dificilmente alcançado por uma norma puramente estatal. Conforme confirmado nas entrevistas, essa eficácia decorre do maior

compromisso social com o cumprimento de regras que não foram impostas, mas construídas coletivamente, reforçando a hipótese de que a coprodução normativa é um caminho para a construção de normas com maior aceitação social e, consequentemente, com maior chance de serem espontaneamente cumpridas e respeitadas.

Em síntese, a tese oferece uma evidência empírica robusta de como a corregulação se efetiva por meio de uma dinâmica de *internormatividade*, tornada possível pela modulação da intensidade da intervenção estatal. O *gradiente de juridicidade* manifesta-se na escolha de não regular rigidamente, abrindo espaço para que o Estado atue como facilitador. A *internormatividade* é o resultado desse processo, em que o plano de manejo se transforma em um documento híbrido, que articula a linguagem técnica do direito ambiental com as regras, os valores e os saberes dos povos que vivem no território. Este achado é crucial, pois demonstra que a governança ambiental pode ser mais resiliente e legítima quando o poder de regular é compartilhado e o Estado assume o papel estratégico de mediar o encontro entre diferentes mundos normativos.

Finalmente, a *terceira conclusão* que os achados desta pesquisa permitem formular é que, embora a corregulação seja o modelo predominante, a sua qualidade e profundidade ainda são condicionadas por assimetrias de poder e linguagem não superadas. Reconhecer a consolidação da corregulação como o padrão atual na elaboração dos planos de manejo é um dos achados centrais deste trabalho, representando uma transformação paradigmática na governança ambiental brasileira. A análise dos processos administrativos (Capítulo 4) comprovou quantitativamente essa evolução, que saltou de um patamar de 20% de corregulação nos planos mais antigos para 85% nos mais recentes. Contudo, uma análise crítica, que vai além dos resultados formais e mergulha nas dinâmicas processuais e nas experiências relatadas pelos atores (Capítulo 5), revela que a efetivação de uma coprodução normativa entre partes verdadeiramente iguais ainda é um horizonte em construção. Os inegáveis avanços metodológicos e institucionais não foram suficientes para eliminar as desigualdades estruturais que historicamente marcam a relação entre o Estado e os povos tradicionais. Essas assimetrias persistem e se manifestam de forma contundente em ao menos três dimensões interligadas: a do poder simbólico e institucional, a do conhecimento e da linguagem, e a da representatividade interna das próprias comunidades.

A primeira e mais arraigada é a assimetria de poder. O espaço das oficinas participativas, por mais dialógico que se pretenda, não é um campo neutro. A análise do critério da *independência* nos processos administrativos já indicava um desafio, sendo o

segundo com menor índice de atendimento integral (55%) nos planos de manejo mais recentes. As entrevistas do Capítulo 5 explicam o porquê dessa dificuldade. Membros tradicionais relataram se sentirem intimidados na presença de um órgão que, para eles, ainda carrega a imagem de quem "tem poder de punição", gerando um sentimento de medo que inibe a plena liberdade de expressão. Essa percepção é validada pelos próprios servidores do ICMBio, que reconhecem atuar como uma "figura intimidadora" simplesmente por representarem "o Estado ali conversando" e admitem a herança de um "pensamento ainda muito fiscalizatório" dos tempos do IBAMA. A liberdade formal para participar, portanto, nem sempre se traduz em liberdade real para dissentir, especialmente quando a relação é atravessada por um histórico de repressão e desconfiança.

A segunda assimetria, igualmente crucial, reside na linguagem e no conhecimento técnico. O plano de manejo é um instrumento jurídico-administrativo complexo, formulado em uma linguagem que frequentemente se distancia da realidade e dos saberes dos povos tradicionais. As entrevistas do Capítulo 5 são ricas em exemplos de como essa barreira comunicacional impacta a qualidade da participação. Lideranças apontaram que a "linguagem muito técnica" dificultava o entendimento e que, em contextos de baixa escolaridade, a distribuição de documentos escritos – um ato formal de transparência – se tornava ineficaz, pois os participantes "não sabiam ler nem escrever" e, portanto, "não sabiam o que fazer com aquilo". Mesmo com os esforços de facilitação, muitos relataram a necessidade de "perguntar demais" sobre "palavras novas" ou, em última instância, simplesmente concordar sem uma compreensão plena das implicações das normas que estavam sendo aprovadas. Essa dificuldade compromete a efetividade de critérios como a *definição da tarefa* e a própria *influência*, pois a capacidade de propor e negociar alternativas de forma qualificada depende de uma apropriação do conteúdo que nem sempre é plenamente alcançada.

Por fim, a assimetria da representatividade, embora mais sutil, também persiste e desafia a legitimidade interna do processo. A análise dos processos (Capítulo 4) demonstrou que o critério da *representatividade* foi o que apresentou o menor índice de atendimento integral (apenas 50%) nos planos de manejo mais recentes, indicando uma dificuldade estrutural em garantir a inclusão de toda a diversidade das comunidades. As entrevistas (Capítulo 5) aprofundam essa constatação, revelando que, mesmo quando a participação de diferentes comunidades é assegurada, segmentos como mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade ainda enfrentam barreiras para uma participação efetiva, muitas vezes por questões culturais ou pela própria dinâmica das oficinas.

De forma igualmente preocupante, a pesquisa demonstrou que a representação focada em setores econômicos, comum em categorias como as APAs, pode resultar na invisibilização da identidade e de pautas específicas dos povos tradicionais. Essa falha na representação tem implicações diretas para o direito à *autodeclaração*, princípio pelo qual a identidade de um povo tradicional é afirmada por seus próprios membros com base em sua trajetória e autoidentificação. Quando o processo participativo se estrutura em modelos que não são sensíveis à diversidade de identidades tradicionais, ele pode se mostrar incapaz de reconhecer grupos que não se encaixam nesses formatos. Isso é particularmente problemático, por exemplo, para comunidades que, exercendo o seu direito à autodeclaração, não se identificam com os segmentos listados na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Na prática, o mecanismo de participação, que deveria promover a inclusão, opera como uma barreira ao reconhecimento, fragilizando não apenas a legitimidade da norma coproduzida, mas o próprio direito de um grupo se afirmar e participar do processo participativo com a sua identidade própria.

Portanto, a consolidação da corregulação é um avanço de imensa importância, mas não pode ser interpretada como a superação de todas as desigualdades. Ela representa a construção de uma arena de negociação mais porosa e democrática, mas que ainda opera sob a influência de assimetrias estruturais de poder, saber e representação. O desafio futuro para o aprofundamento deste modelo de governança reside não apenas em refinar as metodologias participativas, mas em investir de forma contínua em ações que busquem nivelar essas desigualdades, fortalecendo a autonomia, a capacitação e a organização social dos povos tradicionais para que a coprodução de normas seja, cada vez mais, um verdadeiro e equilibrado diálogo de saberes.

Em suma, a articulação desses três argumentos permite responder afirmativamente à questão central desta pesquisa: os povos tradicionais se afirmaram, de fato, como autênticos agentes de corregulação de áreas protegidas no Brasil. A presente tese demonstrou que essa afirmação não é meramente retórica, mas um processo concreto e verificável, impulsionado por uma transição de um modelo de participação simbólica para um de corregulação, especialmente nos planos de manejo mais recentes. Contudo, o principal achado deste trabalho reside na compreensão de que essa profunda transformação do direito ambiental não ocorre apenas por meio da edição de novas normas. Ela é, sobretudo, o resultado da reconfiguração das práticas institucionais e, de forma decisiva, da luta política dos sujeitos por reconhecimento e protagonismo. O

direito, nesse contexto, surge menos como o motor da mudança e mais como a arena onde essas disputas por novos arranjos de poder se desenrolam e, eventualmente, se institucionalizam.

Ao desvendar essa complexa dinâmica, a tese oferece contribuições teóricas, metodológicas e empíricas para o campo do direito. Teoricamente, a tese oferece um modelo de corregulação com bases empíricas, validando conceitos como *internormatividade* e *gradiente de juridicidade*. Ao sistematizar a experiência observada, o trabalho propõe uma modelagem da corregulação que estabelece critérios para a tomada de decisão e garantia da participação, demonstrando como esses marcos analíticos permitem compreender e operacionalizar a coprodução normativa em contextos de pluralismo jurídico. Metodologicamente, a tese contribui para o fortalecimento de métodos interdisciplinares na governança ambiental, demonstrando que a compreensão de fenômenos complexos como a corregulação exige ultrapassar a análise estrita da dogmática jurídica. A abordagem de triangulação aqui desenhada, que articula a análise da norma, dos processos e das percepções dos atores, oferece um modelo robusto para investigar a aplicação prática e os efeitos concretos da norma jurídica, capturando as tensões e avanços que escapariam a uma leitura puramente formalista. Essa estrutura de análise pode ser replicada em outras pesquisas jurídicas que busquem avaliar o nível de participação social na elaboração de outros instrumentos jurídicos, como Termos de Compromisso, Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou até mesmo processos de licenciamento ambiental que afetem povos tradicionais. A possibilidade de reprodução do método, com seus critérios e sistemas de pontuação, representa uma contribuição concreta para o fortalecimento da pesquisa empírica no campo do Direito. Empiricamente, o trabalho produziu um amplo levantamento sistemático de dados e um acervo qualitativo que lançam luz sobre um fenômeno ainda pouco explorado pela ciência jurídica, oferecendo uma base sólida para futuras investigações.

As implicações desta pesquisa extrapolam o campo acadêmico. Para a gestão pública ambiental, os resultados validam o acerto da recente inflexão metodológica do ICMBio em direção a processos mais dialógicos, mas também permitem extrair um conjunto de melhores práticas observadas, que se mostraram essenciais para a consolidação da corregulação. Com base nos casos de sucesso analisados, destacam-se:

- *Representatividade*: a busca ativa por segmentos sub-representados, superando a dependência de estruturas preexistentes como os conselhos. Práticas exemplares incluem a criação de Núcleos de Base Comunitária com representação de jovens, mulheres e homens na RESEX Riozinho da Liberdade e a realização de reuniões específicas com grupos diretamente afetados, conforme realizado com os catadores de caranguejo na RESEX Pirajubaé;
- *Independência*: o fomento à autonomia dos povos tradicionais para que organizem as suas próprias reuniões e formulem as suas propostas antes do diálogo com os técnicos. Foram exemplos notáveis a organização de encontros autônomos na RESEX Arapixi e a mobilização com abaixo-assinados e contrapropostas pelos pescadores na APA da Costa dos Corais;
- *Envolvimento Prévio*: a inclusão dos povos tradicionais desde as primeiras etapas do planejamento, como a indicação do local e dos representantes para a primeira reunião na RESEX Renascer, e a realização de dezenas de atividades e expedições de campo prévias com os pescadores na APA Costa dos Corais;
- *Influência*: a construção conjunta e a validação do texto final, garantindo que as contribuições sejam de fato incorporadas. Destacam-se as 329 propostas de normas apresentadas pelas comunidades na RESEX Verde para Sempre e a validação por e-mail na RESEX do Batoque, que gerou o retorno positivo: "*tudo que está no plano foi o que nós discutimos e aprovamos*";
- *Transparência*: a elaboração de materiais didáticos e a apresentação contínua das informações. Práticas de sucesso incluem o *Caderno Orientador* na APA Delta do Parnaíba e o uso da facilitação gráfica e o nivelamento de informações no início das oficinas, como na RESEX Verde para Sempre;
- *Acessibilidade de recursos*: a adaptação da logística à realidade local, como a realização de oficinas na própria sede da associação, como na RESEX Mandira, e o fornecimento de combustível para o deslocamento das famílias, como nas RESEX Rio Iriri e Riozinho do Anfrísio;
- *Definição da tarefa*: a utilização de ferramentas que tornem o cronograma e os objetivos claros para todos. Exemplos bem-sucedidos são o *Guia do Participante* e a *Programação da Semana*, ilustrada na RESEX Prainha do Canto Verde, e a metodologia dos *Passos da Oficina* na RESEX Riozinho da Liberdade;

- *Tomada de decisão estruturada*: o uso de metodologias participativas que organizam o debate e a deliberação. Destacam-se a *rede de ideias*, a *linha do tempo* e a *fábula do elefante* na RESEX Prainha do Canto Verde, além do uso recorrente do *café mundial* e de cartões como "*Uau!*" e "*carro atolado*" em diversos processos recentes.

A adoção sistemática dessas práticas emerge como um caminho concreto para a superação das assimetrias de poder e linguagem, qualificando e aprofundando o modelo de corregulação. Para uma (eventual) próxima instrução normativa a ser editada pelo ICMBio, a contribuição central deste estudo é a identificação das fragilidades que a regulação atual não conseguiu sanar. Os dados indicam que a nova norma precisa ser mais incisiva na garantia de determinados critérios, especialmente *representatividade* e *independência*, institucionalizando mecanismos que hoje são aplicados apenas de forma excepcional ou intuitiva e transformando as melhores práticas institucionais observadas em deveres normativos expressos. Para os povos tradicionais e seus movimentos sociais, a tese reforça a centralidade de sua organização e mobilização política como vetor de conquistas. A pesquisa evidencia que é a sua ação que pressiona o Estado, transforma práticas e consolida direitos, reafirmando que a participação não é uma concessão, mas um espaço a ser permanentemente disputado e ocupado.

Naturalmente, esta investigação possui limites e abre novas frentes para pesquisa. O foco nos planos de manejo de áreas protegidas federais de uso sustentável convida a estudos comparativos que explorem como essas dinâmicas se manifestam em áreas protegidas estaduais e municipais ou em áreas de proteção integral, onde os conflitos territoriais são ainda mais agudos. Ademais, uma vez que o presente estudo se concentrou na elaboração das normas, investigações futuras poderiam se debruçar sobre a fase de implementação, avaliando a eficácia e os desafios da aplicação das regras construídas de forma participativa no cotidiano dos territórios. O vasto conjunto de dados levantados nesta tese, tanto quantitativos quanto qualitativos, constitui, por si só, uma fonte rica e disponível para aprofundar cada uma dessas questões. Além disso, no plano normativo, a futura ratificação do Acordo de Escazú pelo Brasil, que assegura de forma robusta o acesso à informação, à participação pública e à justiça em assuntos ambientais, poderá fortalecer significativamente o arcabouço jurídico aqui analisado, criando um dever ainda mais explícito de participação e oferecendo um novo e promissor campo de análise sobre seus impactos práticos.

Alimenta-se a expectativa de que este trabalho contribua para o fortalecimento de práticas institucionais que reconheçam e valorizem o protagonismo dos povos tradicionais. Ao se consolidarem como agentes da corregulação, eles não apenas defendem seus direitos e territórios, mas oferecem ao direito ambiental um caminho para superar as suas próprias crises, demonstrando que é no diálogo com a diversidade de saberes que se pode construir uma governança mais legítima, eficaz e justa. Que as suas vozes, traduzidas em normas que refletem suas lutas e esperanças, sigam inspirando a construção de um direito verdadeiramente enraizado na pluralidade dos territórios e na riqueza da sociobiodiversidade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artigos

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, 2004.

ALVITE, Carolina Mattosinho de Carvalho; FERREIRA, Iara Vasco. Território de luta de pescadores artesanais tradicionais no Parque Nacional da Lagoa do Peixe. *Mares: Revista de Geografia e Etnociências*, v. 4, n. 1, p. 7-18, 2022.

ARMITAGE, Derek et al. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology*, v. 7, n. 2, p. 95-102, 2009.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e. O direito à participação dos povos originários e o STF. *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 2, n. 1, 2022.

BARNAUD, Cécile et al. Dispositifs participatifs et asymétries de pouvoir: expliciter et interroger les positionnements. *Participations - Revue des sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, v. 16, p. 137-166, 2016.

BARNAUD, Cécile. La participation, une légitimité en question. *Natures Sciences Sociétés*, v. 21, p. 24-34, 2013.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Planos de manejo: panorama, desafios e perspectivas. *Cadernos do Programa de Pós-graduação Direito/UFRGS*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 281-302, 2018.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho; LEUZINGER, Marcia Dieguez. Turismo de base comunitária e os desafios para sua implementação em unidades de conservação. *Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas - UNIFAFIBE*, v. 8, p. 112-135, 2020.

CARBONNIER, Jean. Les phénomènes d'inter-normativité. *European Yearbook in Law and Sociology*, v. 1, p. 42-52, 1977.

CHAMPEIL-DESPLATS, Véronique. Droit, pluralité des modes de normativité et internormativité. Regard juridique. *Revue des droits de l'homme*, n. 16, 2019.

GESLIN, Albane. La protection internationale des peuples autochtones: de la reconnaissance d'une identité transnationale autochtone à l'interculturalité normative. *Annuaire français de droit international*, v. 56, p. 657-687, 2010.

GUERRERO, Natália Ribas. Em termos alheios: contradições da implementação de termos de compromisso em territórios tradicionalmente ocupados. *Anuário Antropológico*, v. 45, n.1, p. 97-116, 2020.

HESPANHA, António Manuel. *Le droit du quotidien*. XIXe Conférence MarcBloch, juin 1997. Disponível em: [bit.ly/4c8uJmN](https://bit.ly/4c8uJmN). Acesso em 20 jul. 2024.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 14, n. 3, p. 134-146, 2017.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. Conceitos de relações internacionais e teoria do direito diante dos efeitos pluralistas da globalização: governança global, regimes jurídicos, direito reflexivo, pluralismo jurídico, corregulação e autorregulação. *Revista de Direito Internacional*, v. 11, n. 1, p. 215-228, 2014.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 2002/2003*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, p. 251-290, 2004.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 721-735, 2012.

MADEIRA, João Augusto et al. Interfaces e sobreposições entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio. *Anais do VII SAPIS e II ELAPIS*, Florianópolis, 2015. Disponível em: [bit.ly/4eBwZVb](https://bit.ly/4eBwZVb). Acesso em: 19 set. 2024.

MENDONÇA, Felipe Cruz C. *Reserva Extrativista Arapixi: histórias e lutas de um povo*. Disponível em: [bit.ly/3ZAvPV1](https://bit.ly/3ZAvPV1). Acesso em: 3 dez. 2024.

NEGRI, Vincent. Entre nature et culture, la diversité comme lieu d'internormativité. *Les approches intégrées de la protection des ressources culturelles et naturelles en droit national et international*, Université Laval à Québec, Canadá, 2019.

NICÁCIO, Camila. Mediação para a autonomia: alteridades em diálogo. *E-cadernos CES*, n. 2, 2008.

NICÁCIO, Camila. Mediação de conflitos e emergência normativa. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 73, p. 141-171, jul./dez. 2018.

OST, François. De l'internormativité à la concurrence des normativités : quels sont le rôle et la place du droit ? *Les Cahiers de Droit*, v. 59, n. 1, p. 7-33, 2018.

OVIEDO, Antônio; DOBLAS, Juan. *As florestas precisam das pessoas*. Instituto Socioambiental, 2022. Disponível em: [bit.ly/4aDrMuc](https://bit.ly/4aDrMuc). Acesso em: 16 abr. 2024.

POMADE, Adélie. Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, v. 68, n. 1, p. 85-106, 2012.

POMADE, Adélie. Atténuer l'impact des pratiques de pêche sur les écosystèmes par l'application du gradient de juridicité. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, v. 18, n. 2, 2018.

PRADO, Deborah Santos et al. Participação social nos conselhos gestores de unidades de conservação: avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public participation methods: a framework for evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. Direito internacional do reconhecimento. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 17, n. 2, p. 403-422, 2020.

VIEIRA, Renata Carolina Corrêa. Em busca de um conceito: o uso estratégico da categoria “povos e comunidades tradicionais” na luta por direitos socioambientais. *Revista Insurgência*, v. 5, n. 1, p. 48-81, 2020.

VIVACQUA, Melissa; VIEIRA, Paulo Freire. Conflitos socioambientais em unidades de conservação. *Política & Sociedade*, v. 4, n. 7, p. 139-162, 2005.

YOUNG, Oran R. Beyond regulation: innovative strategies for governing large complex systems. *Sustainability*, v. 9, n. 6, 2017.

## Livros

BELLEY, Jean-Guy (Dir.). *Le droit soluble: Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*. Paris: LGDJ, 1996.

BELLIER, Irène. *Le monde autochtone 2023*. Disponível em: [bit.ly/3Bpk76d](https://bit.ly/3Bpk76d). Acesso em: 30 set. 2024.

BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia et al. *Governança de áreas protegidas: da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores práticas para áreas protegidas, n. 20, Gland, Suiça: UICN, 2017.

CARBONNIER, Jean. *Flexible droit: pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10. ed. Paris: L.G.D.J, 2001.

CLEAVER, Frances. *Development through bricolage: rethinking institutions for natural resource management*. London: Routledge, 2012.

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas*. 2. ed. São Paulo: Cosac & Naify, 2014.

CUNHA, Manuela Carneiro da; MAGALHÃES, Sônia Barbosa; ADAMS, Cristina (Orgs.). *Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças*. São Paulo: SBPC, 2022.

D'AMICO, Ana Rafaela et al. (Org.). *Lições aprendidas sobre o diagnóstico para elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF Brasil, 2013.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Le pluralisme ordonné: les forces imaginantes du droit*. Paris: Éditions du Seuil, 2006.

DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). *Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil*. São Paulo: MMA/COBIO/NUPAUB/USP, 2000.

DUDLEY, Nigel. (Ed.) *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008.

ESTEVES, Rodrigo. *O Brainstorm eficaz: Como gerar ideias com mais eficiência*. 1. ed. São Paulo: Dash Editora, 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de participação social no processo de planejamento*. Brasília, 2017.

LEUZINGER, Marcia Dieguez. *Natureza e cultura: paradigmas da ciência e do direito ambiental*. Curitiba: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2009.

THE NATURE CONSERVANCY. *Melhores práticas para atingir a Meta 30x30: áreas protegidas e outras medidas eficazes de conservação baseada em área*. 2. ed. 2023.

OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel. *De la pyramide au réseau? : pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: FUSL, 2002.

REVESZ, Richard et al. *Environmental law and policy*. 4. ed. New York: Foundation Press, 2019.

SANDS, Philippe et al. *Principles of international environmental law*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SIQUEIRA, Cristiano Tierno de et al. *Reserva Extrativista Arapixi: histórias e lutas de um povo*. Brasília: ICMBio, 2008. Disponível em: [bit.ly/4eXJ1I5](https://bit.ly/4eXJ1I5). Acesso em: 3 dez. 2024.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2013.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá Editora, 1999.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et al. (Orgs.). *Biodiversidade, espaços protegidos e povos tradicionais*. Curitiba: CEPEDIS, 2022.

VIANNA, Lucila Pinsard. *De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação*. São Paulo: Annablume Editora, FAPESP, 2008.

## Capítulos de Livros

BELLIER, Irène. Introduction: La reconnaissance internationale des peuples autochtones. In: BELLIER, Irène (Dir.). *Peuples autochtones dans le monde: les enjeux de la reconnaissance*. Collection Horizons Autochtones. Paris: L'Harmattan, 2013.

COSTA, Alexandre Araújo. Cartografia dos métodos de composição de conflitos. In: AZEVEDO, André Goma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. 1 ed. Brasília: UnB, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. L'internormativité. In: HACHEZ, Isabelle et al. (Dirs.). *Les sources du droit revisitées: théorie des sources du droit*. v. 4. Bruxelles: Anthemis, 2013.

LIMA, Nathalia Fernandes; SILVA, Solange Teles da. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a proteção dos direitos socioambientais. In: LEUZINGER, Marcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de. *Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Brasília: UniCEUB, 2020.

MENDONÇA, Felipe; TALBOT, Virginia; MACEDO, Heitor. Reflexões sobre a participação social em unidades de conservação e a contribuição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

RODRIGUES, Priscilla Cardoso. The environmental protection of traditional knowledge and the active participation of indigenous peoples in the planning, management and decision-making processes as means of improving the effectiveness of environmental law. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine (Ed.). *The effectiveness of environmental law*. European Environmental Law Forum Series, v. 3. Cambridge: Intersentia, 2017.

ROGER, Apolline. Corégulation et politique climatique de l'Union Européene. Le rôle des accords environnementaux. In: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine; ROGER, Apolline. *L'implication des entreprises dans les politiques climatiques: entre corégulation et autorégulation*. France: CERIC, 2011.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

SANTOS; Marcus Tullius Leite Fernandes dos. Princípio da integração. In: OLIVEIRA, Carina Costa de et al. (Orgs.). *Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho*. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SAUQUET, Michel; VIELAJUS, Martin. Legitimités, acteurs et territoires: enracer la gouvernance dans la diversité des cultures. In: BELLINA, Séverine; MAGRO, Hervé; VILLEMEUR, Violaine de (Dir.). *La gouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement?* Paris: Éditions Karthala, 2008.

TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law. *Law and Society Review*, v. 17, n. 2, p. 239-285, 1983.

## **Teses e Dissertações**

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho. *A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

BRAGA, Pedro Gross Saturnino. *A apropriação da categoria “povos tradicionais” para a autoafirmação de uma identidade coletiva*. Dissertação - Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

FIORAVANSO, Aline Guzenski. *Conflitos socioambientais em áreas marinhas protegidas: o contexto da gestão ambiental pública no arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil*. Dissertação de mestrado – Gerenciamento Costeiro. Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre, 2017.

GOSSE, Romain. *Les normativités du principe d'intégration. Contribution à l'étude du droit fluide de l'environnement*. Tese - Doutorado em Direito. Université de Lille, Lille, França, 2021.

MARTINS, Camila Cecilina do Nascimento. *Desafiando a crise ambiental como crise da racionalidade moderna: resistência constitucional do quilombo Lagoas e comunidade Pé do morro*. Dissertação - Mestrado em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SPOERER, Matilde. *Les peuples autochtones dans la prise de decisions publiques: entre participation, instrumentalisation et reconnaissance: le processus de mise en œuvre du droit à la participation et à la consultation des peuples autochtones au Chili d'après la Convention n° 169 de l'OIT*. Tese - Doutorado em Ciência Política. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, 2018.

TALBOT, Virginia. *Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais*. Dissertação - Mestrado em Biodiversidade em Unidades de Conservação. Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, Rio de Janeiro, 2016.

## Normas e Instrumentos de Soft Law

BRASIL. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. *Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3KbTrak](https://bit.ly/3KbTrak). Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006. *Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3Q4Inz8](https://bit.ly/3Q4Inz8). Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4ayrF30](https://bit.ly/4ayrF30). Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. *Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/49DXpTh](https://bit.ly/49DXpTh). Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. *Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3N2pGde](https://bit.ly/3N2pGde). Acesso em: 27 set. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.750, de 9 de maio de 2016. *Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/3UT0UQp](https://bit.ly/3UT0UQp). Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/4fbwm5K](https://bit.ly/4fbwm5K). Acesso em: 21 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e dá outras providências*. Disponível em: [bit.ly/3xIyeSo](https://bit.ly/3xIyeSo). Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.944, de 31 de julho de 2024. *Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo e altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais)*. Disponível em: [bit.ly/4fMqMXB](https://bit.ly/4fMqMXB). Acesso em: 15 ago. 2024.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Text of the Convention*. Disponível em: [bit.ly/3JgTIIj](https://bit.ly/3JgTIIj). Acesso em: 8 abr. 2024.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *Aichi Biodiversity Targets*. Disponível em: [bit.ly/4464GKj](https://bit.ly/4464GKj). Acesso em: 16 abr. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 01, de 18 de setembro de 2007. *Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de plano de manejo participativo de unidade de conservação federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: [bit.ly/41nKzGq](https://bit.ly/41nKzGq). Acesso em: 28 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 29, de 5 de setembro de 2012. *Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em unidade de conservação de uso sustentável federal com populações tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/4iLQ3sc](https://bit.ly/4iLQ3sc). Acesso em: 28 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 31, de 17 de janeiro de 2013. *Estabelece diretrizes, normas e procedimentos para o processo de revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais.* Disponível em: [bit.ly/41G5mFJ](https://bit.ly/41G5mFJ). Acesso em: 28 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017. *Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais.* Disponível em: [bit.ly/4bkSyZs](https://bit.ly/4bkSyZs). Acesso em: 28 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Portaria n. 1.163, de 27 de dezembro de 2018.* Disponível em: [bit.ly/3UQHqwz](https://bit.ly/3UQHqwz). Acesso em: 13 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais.* Disponível em: [bit.ly/4gVordC](https://bit.ly/4gVordC). Acesso em: 7 out. 2024.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible.* Disponível em: [bit.ly/3YebCnQ](https://bit.ly/3YebCnQ). Acesso em: 21 jul. 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Diretrizes de Bali sobre o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.* Disponível em: [bit.ly/46mjANJ](https://bit.ly/46mjANJ). Acesso em: 21 jul. 2024.

UNITED NATIONS. *Rio Declaration.* Disponível em: [bit.ly/3YjSZPc](https://bit.ly/3YjSZPc). Acesso em: 21 jul. 2024.

UNITED NATIONS. *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP).* Disponível em: [bit.ly/4bS96XD](https://bit.ly/4bS96XD). Acesso em: 20 jul. 2024.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). *The UNECE Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters.* Disponível em: [bit.ly/4bUMIT1](https://bit.ly/4bUMIT1). Acesso em: 21 jul. 2024.

UNITED NATIONS. *Agreement on Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction: BBNJ Agreement*. Disponível em: [bit.ly/3zQTupW](https://bit.ly/3zQTupW). Acesso em: 20 jul. 2024.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *WIPO Treaty on Intellectual Property, Genetic Resources and Associated Traditional Knowledge*. Disponível em: [bit.ly/4mcrmRs](https://bit.ly/4mcrmRs). Acesso em: 9 ago. 2025.

## Documentos Jurídicos Oficiais

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). *Parecer n. 00009/2024/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU*. Processo nº 02127.001719/2020-19. Disponível em: [bit.ly/41rd2vp](https://bit.ly/41rd2vp). Acesso em: 19 fev. 2025.

## Documentos Técnicos Oficiais

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Disponível em: [bit.ly/41VrTPB](https://bit.ly/41VrTPB). Acesso em: 15 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Povos livres, territórios em luta: relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2018.

D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (Orgs.). *Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais*. Brasília: ICMBio, 2018.

FAO; FILAC. *Os povos indígenas e tribais e governança florestal. Uma oportunidade para a ação climática na América Latina e no Caribe*. Santiago do Chile: FAO, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Indígenas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/4aC5GbM](https://bit.ly/4aC5GbM). Acesso em: 14 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022 Quilombolas: primeiros resultados do universo*. Rio de Janeiro: 2023. Disponível em: [bit.ly/3vYDgta](https://bit.ly/3vYDgta). Acesso em: 14 abr. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda (Orgs.). *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ibase, 2003.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Estratégia de Participação Social para o Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação*. Brasília: 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Plano de Manejo das Florestas Nacionais de Itaituba I e de Itaituba II*. Disponível em: [bit.ly/3DcSvPy](https://bit.ly/3DcSvPy). Acesso em: 19 dez. 2024.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL (IEB). SANTOS, Ailton Dias dos (Org.) *Metodologias participativas: caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). LIMA, Denise Valeria de; AMIDANI, Renata; ÁGUAS, Carla. *Guia prático para facilitação de eventos participativos*. Brasília: IPAM, 2017.

## Sites

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Povos tradicionais querem anulação de planos de manejo*. Disponível em: [bit.ly/45nZ1QP](https://bit.ly/45nZ1QP). Acesso em: 9 ago. 2025.

BELLIER, Irène. *De l'Amazonie aux Nations Unies: une anthropologie politique des peuples autochtones. Un entretien avec Irène Bellier (CNRS), par Bastien Sepúlveda (Inalco)*. 2024. Disponível em: [bit.ly/3Y2T6hz](https://bit.ly/3Y2T6hz). Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Acordos de convivência garantem permanência de indígenas em florestas nacionais no RS*. Disponível em: [bit.ly/3QoeJ7p](https://bit.ly/3QoeJ7p). Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. AGÊNCIA GOV. *Governo Federal criou 638 mil km<sup>2</sup> em novas reservas em 17 meses.* Disponível em: [bit.ly/4elTNsx](https://bit.ly/4elTNsx). Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Câmara aprova acordo internacional sobre direito do mar.* Disponível em: [bit.ly/3IQQ6QE](https://bit.ly/3IQQ6QE). Acesso em: 5 out. 2025.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *MSC n. 209/2023.* Disponível em: [bit.ly/42r5Mkt](https://bit.ly/42r5Mkt). Acesso em 5 out. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Painel Unidades de Conservação.* Disponível em: [bit.ly/3PYzGpV](https://bit.ly/3PYzGpV). Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. *Censo do IBGE revela que há 1,3 milhão de quilombolas em 1,7 mil municípios de todo o país.* Disponível em: [bit.ly/4aFxfRy](https://bit.ly/4aFxfRy). Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *Senadores ratificam acordo da ONU sobre atividades em alto-mar.* Disponível em: [bit.ly/4o4xonx](https://bit.ly/4o4xonx). Acesso em: 5 out. 2025.

CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE). *Démocratie environnementale et urgence écologique, comment réenchanter la participation du public ?.* Disponível em: [bit.ly/3U2TudK](https://bit.ly/3U2TudK). Acesso em: 10 out. 2024.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY (CBD). *COP15: nations adopt four goals, 23 targets for 2030 in landmark UN biodiversity agreement.* Disponível em: [bit.ly/3vLNv4f](https://bit.ly/3vLNv4f). Acesso em: 16 abr. 2024.

FUNDAÇÃO NACIONAL DOS POVOS INDÍGENAS (FUNAI). *Dados do Censo 2022 revelam que o Brasil tem 1,7 milhão de indígenas.* Disponível em: [bit.ly/3VXNcOo](https://bit.ly/3VXNcOo). Acesso em: 14 abr. 2024.

IGLESIAS Y MINERÍA. *III Caravana por la Ecología Integral: Transición Minero-Energética - Solución o Sacrificio de los Pobres y la Tierra.* 2024. Disponível em: [bit.ly/3NmR6uF](https://bit.ly/3NmR6uF). Acesso em: 9 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Grupos culturalmente diferenciados.* Disponível em: [bit.ly/3xxX7Q1](https://bit.ly/3xxX7Q1). Acesso em: 14 abr. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *XI SAPIS e VI ELAPIS: USP é palco de debates sobre áreas protegidas e inclusão social.* Disponível em: [bit.ly/44alb8i](https://bit.ly/44alb8i). Acesso em: 20 abr. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais são tema de capacitação promovida pelo ICMBio e parceiros em Belém/PA.* Disponível em: [bit.ly/3BBPquV](https://bit.ly/3BBPquV). Acesso em: 17 dez. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Governo Federal cria duas unidades de conservação na costa amazônica.* Disponível em: [bit.ly/4b7paVo](https://bit.ly/4b7paVo). Acesso em: 24 abr. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Governo Federal cria mais sete unidades de conservação.* Disponível em: [bit.ly/43IxZUX](https://bit.ly/43IxZUX). Acesso em: 13 jun. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Instituto Chico Mendes realiza 1º Seminário Institucional do Programa Aquilomba Brasil.* Disponível em: [bit.ly/4gdVZTw](https://bit.ly/4gdVZTw). Acesso em: 17 dez. 2024.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Na Semana Mundial do Meio Ambiente, Brasil cria três unidades de conservação da natureza.* Disponível em: [bit.ly/45H7XCG](https://bit.ly/45H7XCG). Acesso em: 4 jun. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Oficina para revisão do Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha começa nesta segunda em Recife.* Disponível em: [bit.ly/45tqr8c](https://bit.ly/45tqr8c). Acesso em: 9 ago. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *Unidades de Conservação Federais - por categoria.* Disponível em: [bit.ly/4ejjRA4](https://bit.ly/4ejjRA4). Acesso em: 25 set. 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). *Unidades de Conservação no Brasil.* Disponível em: [bit.ly/3MY2X1X](https://bit.ly/3MY2X1X). Acesso em: 25 set. 2024.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Effective protected areas.* Disponível em: [bit.ly/43Y7CZn](https://bit.ly/43Y7CZn). Acesso em: 14 abr. 2024.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *The High Seas Biodiversity Treaty: an introduction to the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction.* Disponível em: [bit.ly/4ddyzvL](https://bit.ly/4ddyzvL). Acesso em: 20 jul. 2024.

INTERNACIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). *Indigenous peoples and local communities at the heart of CBD negotiations in Geneva.* Disponível em: [bit.ly/4cMG4tP](https://bit.ly/4cMG4tP). Acesso em: 20 jul. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Plataforma de Territórios Tradicionais.* Disponível em: [bit.ly/3R0NqRw](https://bit.ly/3R0NqRw). Acesso em: 24 maio 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Plataforma de Territórios Tradicionais será usada pelo ICMBio na gestão de unidades de conservação.* Disponível em: [bit.ly/4dpErBY](https://bit.ly/4dpErBY). Acesso em: 30 jul. 2024.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. *Protocolo de consulta aos ilhéus e ribeirinhos do rio Paraná atingidos pelo Parque Nacional e APA de Ilha Grande.* Disponível em: [bit.ly/3YaVhQA](https://bit.ly/3YaVhQA). Acesso em: 2 out. 2024.

TOOLKIT DE INOVAÇÃO. *Método: Que bom / Que pena / Que tal.* Disponível em: [bit.ly/4nbFCuo](https://bit.ly/4nbFCuo). Acesso em: 14 set. 2025.

UNITED NATIONS. *Biodiversity COP 16: important agreement reached towards goal of “Making Peace with Nature”.* Disponível em: [bit.ly/3O0XZSQ](https://bit.ly/3O0XZSQ). Acesso em: 8 nov. 2024.

UNITED NATIONS. *COP16: landmark biodiversity agreements adopted.* Disponível em: [bit.ly/3AyUT59](https://bit.ly/3AyUT59). Acesso em: 8 nov. 2024.

UNITED NATIONS. *Statement by the Secretary-General – the entry into force of the BBNJ agreement.* Disponível em: [bit.ly/3IToCtM](https://bit.ly/3IToCtM). Acesso em: 5 out. 2025.

WIKIPEDIA. *Os cegos e o elefante.* Disponível em: [bit.ly/4mercrK](https://bit.ly/4mercrK). Acesso em: 14 set. 2025.

## Julgados

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239/DF*. Requerente: Democratas. Relator: Ministro Cesar Peluso. Relator para acórdão: Ministra Rosa Weber. Julgado em 08/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5905/RR*. Requerente: Governadora do Estado de Roraima. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento iniciado e suspenso em 03/09/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Petição nº 3.388/RR*. Embargante: Ministério Público Federal e outros. Embargado: União Federal e outros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 23/10/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7776/MG*. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB. Requerido: Governador do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgado em 24/01/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Suspensão de Liminar nº 125/PA*. Requerente: União Federal. Requerido: Relatora do Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.017736-8 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 16/03/2007.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Ação civil pública nº 0000429-87.2015.4.01.3908/PA*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Juíza Federal Sandra Maria Correia da Silva. Julgado em 08/09/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Ação civil pública nº 5009277-87.2021.4.04.7107/RS*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal e Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Juiz Federal Rafael Farinatti Aymone.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Reintegração de posse nº 5015617-81.2020.4.04.7107/RS*. Autor: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Réus: Povoado indígena etnia Xokleng. Juiz Federal Frederico Valdez Pereira.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Processo nº 5030342-85.2022.4.04.0000*.