

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ
PROGRAMA DE DOUTORADO EM COTUTELA**

FERNANDA CASTELO BRANCO ARAUJO

**OS DIREITOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS VIS-À-VIS O
DIREITO BRASILEIRO DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS**

BRASÍLIA / AIX-EN-PROVENCE

2021

FERNANDA CASTELO BRANCO ARAUJO

OS DIREITOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS VIS-À-VIS O
DIREITO BRASILEIRO DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília e à *École Doctorale n.º 67 da Aix-Marseille Université*, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Direito. Área de concentração: Direito Público.

Orientadoras: Profas. Dras. Carina Costa de Oliveira e Marie-Pierre Lanfranchi

AIX-EN-PROVENCE / BRASÍLIA

2021

Página reservada para ficha catalográfica.

FERNANDA CASTELO BRANCO ARAUJO

OS DIREITOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS VIS-À-VIS
O DIREITO BRASILEIRO DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília e à *École Doctorale n.º 67 da Aix-Marseille Université*, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Direito. Área de concentração: Direito Público.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Carina Costa de Oliveira (Orientadora)
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Marie-Pierre Lanfranchi (Orientadora)
Aix-Marseille Université

Profa. Dra. Gabriela Garcia Batista Lima Moraes
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Sandrine Maljean-Dubois
Aix-Marseille Université

Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Laurent Fonbaustier
Université Paris-Saclay

Ao anjo Gabriel Chagas, que, na sua breve caminhada pela Terra, tanto nos ensinou sobre meio ambiente com gente; e ao povo da comunidade da Boca da Barra de Sabiaguaba, um exemplo dessa gente conectada ao ambiente.

AGRADECIMENTOS

O percurso desta tese certamente não teria sido concluído não fosse um punhado de pessoas que tiraram ou me ajudaram a carregar as pedras do meio do caminho. Contar os principais fatos desta longa história auxiliar-me-á a prestar-lhes o devido reconhecimento.

Em 2016, mudar-me para o Distrito Federal para começar o doutorado na UnB proporcionou a primeira oportunidade de expandir conhecimentos e tornar meu rol de amigos muito mais diverso culturalmente. No topo dessa lista não poderia estar outra pessoa senão minha orientadora brasileira, Profa. Carina Costa de Oliveira, tão rigorosa e, ao mesmo tempo, compreensiva, sempre me estimulando a dar o melhor de mim para o desenvolvimento deste trabalho. Por meio dela vieram outros professores, como: Gabriela Lima, Nitish Monebhurrun, Priscila Andrade, Liziane Paixão, Ana Flávia Barros, Pierre Mazzega, Ana Faranha e George Galindo; e os pesquisadores do GERN-UnB, entre outros: Thiago Barros, Harvey Mpotu, Carolina Cesetti, Luciana Coelho, Larissa Suassuna, Naomy Takara e André Ferração. Além deles, vários outros colegas do PPGD, tais como Sales, Izabela, Maria Eduarda, Rodrigo e David, as pessoas da secretaria, em especial Euzilene e Valgmar, bem como Glaubete, Rafael e Ingrid contribuíram para que eu me apaixonasse pelo Planalto Central, compartilhando as incertezas e emoções do golpe de 2016 e do primeiro ano de doutorado.

Ainda em 2016, veio a minha segunda morada: Aix-en-Provence. Viver nessa cidade milenar trouxe crescimento em aspectos que foram muito além do acadêmico: na cultura e língua francesas, no autoconhecimento, nas relações interpessoais... Nesse processo, minha orientadora francesa, Profa. Marie-Pierre Lanfranchi, foi essencial por ter aceitado o desafio de dirigir uma tese em português e ter sido tão atenciosa não só com as minúcias da tese como também com o lado emocional, desde o início até quando todos estavam abalados pelo isolamento social imposto pela pandemia. Também desempenharam papel importantíssimo os funcionários administrativos, os colegas e professores do *Centre d'Études et Recherches Internationales et Communautaires* (CERIC), sobretudo M. Marchi, Mme. Maljean-Dubois, Mme. Eve Truilhe, Claire Lajaunie e M. Hennebel. Meu dia-a-dia ainda era agraciado com presenças ilustres, como Fernanda Salgueiro, Chetna, Niki, Laura, Catherine, Nadine, Dina, Manu e Nasir, companheiros de biblioteca ou da *Salle de Droit Privé* da *Faculté de Droit et Sciences Politiques da Aix-Marseille Université*; os vizinhos da comunidade africana da *Cité Universitaire de Cuques*; além dos brasileiros parceiros de pesquisas, angústias e passeios Paulo Spolidorio e sua família, Raquel Lima e Diego, Yuska e Marcelo, Gustavo e Sophie, Jana Brito,

Tatiana Bonfim e Danielle do Prado. O período na França ainda teve uma curta, mas extremamente rica, experiência acadêmica em Direito do Mar na Université de Bretagne Occidentale, proporcionada pelas amáveis profas. Annie Cudennec e Betty Quefellec.

De volta ao Brasil, em meados de 2018, trabalhei, como consultora, para o ICMBIO, em Brasília. Na oportunidade, muito pude aprender sobre o gerenciamento das unidades de conservação federais, graças à atenciosa equipe de funcionários com quem trabalhei, a quem agradeço em nome da então coordenadora-geral de populações tradicionais, Bruna de Vita. Ao final do mesmo ano, veio uma terceira mudança, desta feita em direção à Cidade Hanseática Livre de Bremen. No estágio doutoral no *Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht*, da Uni-Bremen, tive o privilégio de discutir semanalmente com o Prof. Gerd Winter, o mais sábio dos juristas que pude conhecer. Também recebi valiosas orientações do Prof. Till Markus e pude fazer grandes amigos: Paula Galbiatti, que dividiu comigo a sala de trabalho e gentilmente me recebeu em sua casa em diversas oportunidades, Pradeep, Linda, Duy, Débora, Daniela, Luciana e Maila. A pesquisa na Uni-Bremen era intercalada com estudos na biblioteca da Uni-Bielefeld, onde pessoas como Theresa, Mehran, Sisay, Nadja e Danielle suavizavam a pesada rotina com conversas leves ou encontros no lounge da *Bielefeld Graduate School in History and Sociology* (BGHS).

Mesmo o difícil ano de 2020 trouxe interações importantes para o desenvolvimento deste trabalho. No mundo virtual, uma que merece destaque foi o meu envolvimento com o Time de Justiça Socioambiental do Horizonte Oceânico Brasileiro (HOB), por meio do qual descobri tantos novos pesquisadores do mar socialmente engajados nas mais diversas regiões do Brasil, sob a anfitriagem de Henrique Simões e Bianca Gabani. Em dezembro, Bielefeld me acolheu mais uma vez, dando o fôlego necessário para a escrita do último capítulo desta tese. Os intensos dias de trabalho, dessa vez, foram bem menos animados, é verdade, mas Herr Paul Wieneke aliviou o *lockdown* e o rigoroso inverno alemão com seus passeios pela Nord-Rhein-Westfalia. Também não poderia deixar de agradecer ao Prof. Marcelo Neves, que estava na cidade naquele período, por ter tornado mais alegres e cheios de conhecimento os intervalos de trabalho de nossa rotina diária.

Entre todas as idas e vindas, de antes mesmo do doutorado e até a sua reta final, algumas pessoas superaram a distância física e me receberam a cada retorno de coração e braços abertos: meus familiares, especialmente meu pai, Nonato, minha mãe, Cristina, e meus irmãos, Renata e Raul; as amigas do coração (Tainá, Maíra, Helena, Daniela, Rayssa, Andréa, Carol e Karla); os amigos de outros encontros dessa vida, entre outros, Cecília Aguiar, Gabriel Kubrusly,

Mirella Hipólito, Nayara Lima, Ana Afif, Tainah Sales, Jacqueline Soares e Juliana Lopes. Nessa trajetória, pude ter sempre ao meu lado, nem que fosse só no pensamento, o maior entusiasta da pesquisa acadêmica que existe, Edvaldo Moita, companheiro de tantas aventuras e desafios. Além de repetidas revisões, conversas e sugestões para este trabalho, ele me deu uma nova família, que muito tem me ajudado nos últimos meses. Nesse grupo entram também os voluntários (novos ou antigos) do Instituto Verdeluz, a quem agradeço nas pessoas de Beatriz Azevêdo e Liana Queiroz, por acreditarem que cada passo tem seu valor na missão de reconectar as pessoas com a natureza.

Por fim, meus sinceros agradecimentos às professoras Tarin Mont'Alverne, Gabriela Lima e Sandrine Maljean-Dubois, e ao professor Laurent Fonbaustier, por terem consagrado o seu tempo para ler e avaliar este trabalho. E, ainda, agradeço às agências de fomento que deram suporte financeiro a todas essas experiências: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) o Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil (COFECUB), o Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

“O pescador tem dois amor
Um bem na terra, um bem no mar
O bem de terra é aquela que fica
Na beira da praia quando a gente sai
O bem de terra é aquela que chora
Mas faz que não chora quando a gente sai
O bem do mar é o mar, é o mar
Que carrega com a gente
Pra gente pescar”

O bem do mar
Dorival Caymmi (1957)

“Só é pescador aquele que traz nas mãos o ofício de
pescar, no coração o sentido de compartilhar e, na sua
caxola, a razão do conservar”

Waldemar Vergara Filho – ex-gestor da RESEX de São
João da Ponta, Pará (1958-2018)

RESUMO

As áreas marinhas protegidas (AMP) são instrumentos jurídicos que visam à conservação da biodiversidade marinha por meio do condicionamento do acesso e do uso de determinados territórios e dos recursos naturais neles contidos. Como parte das ações para atingir tal objetivo, os Estados são instados a proteger a diversidade sociocultural, respeitando, preservando, mantendo e adaptando o conhecimento e as práticas tradicionais de comunidades locais relevantes à conservação. Nesse grupo, se enquadram as chamadas comunidades tradicionais pesqueiras, que têm na forma como usam e manejam os recursos pesqueiros o elemento que as destaca das outras parcelas da sociedade, justificando um tratamento jurídico especial. Tomando em conta a variedade de normas que uma área protegida pode articular, a presente tese visa avaliar as implicações jurídicas da criação e implementação de áreas marinhas protegidas quanto aos direitos de comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil. A partir de um método de análise que privilegia o reconhecimento do emaranhado de fontes normativas envolvidas, apresentam-se inicialmente as fragilidades do tratamento jurídico dispensado às comunidades de pescadores artesanais, seja pela insuficiente proteção oferecida pelas AMPs em geral aos direitos que são acordados às comunidades tradicionais pesqueiras, seja pelos regimes jurídicos específicos estabelecidos pelas categorias de unidades de conservação que mais afetam essas comunidades. Em seguida, volta-se o olhar às possibilidades normativas de evitar, mitigar ou superá-las, explorando-se as aberturas jurídicas reveladas a partir de casos representativos de práticas normativas conciliatórias e do estudo do percurso e da delimitação, no direito, do conceito de abordagem ecossistêmica.

Palavras-chave: Áreas marinhas protegidas. Unidades de Conservação Costeiras e Marinhas. Comunidades tradicionais pesqueiras. Pesca artesanal. Direito socioambiental.

ABSTRACT

Marine protected areas (MPA) are legal instruments that aim to conserve marine biodiversity by conditioning access to and use of certain territories and the natural resources they contain. As part of the actions to achieve this goal, States are required to protect socio-cultural diversity by respecting, preserving, maintaining, and adapting the knowledge and practices of local communities embodying traditional lifestyles relevant to conservation. This group includes the so-called traditional fishing communities, whose way of using and managing fishery resources is the element that sets them apart from other segments of society, justifying special legal treatment. Considering the variety of norms that a protected area can articulate, this dissertation aims to evaluate the legal implications of the creation and implementation of marine protected areas on the rights of traditional fishing communities in Brazil. Based on an analysis method that privileges the recognition of the entanglement of the normative sources involved, the fragilities of the legal treatment given to artisanal fishing communities are initially presented, either by the insufficient protection offered by MPAs in general to the rights that are accorded to them, or by the specific legal regimes established by the categories of conservation units that most affect these communities. We then turn our attention to the normative possibilities of avoiding, mitigating or overcoming them, exploring the legal opportunities revealed by representative cases of conciliatory normative practices and the study of the trajectory and delimitation, in law, of the concept of ecosystem approach.

Keywords: Marine Protected Areas. Coastal and Marine Conservation Units. Traditional fishing communities. Artisanal fisheries. Socio-environmental law.

RÉSUMÉ

Les aires marines protégées (AMP) sont des instruments juridiques qui visent à conserver la biodiversité marine en conditionnant l'accès et l'utilisation de certains territoires et des ressources naturelles qu'ils contiennent. Dans le cadre des actions visant à atteindre cet objectif, les États sont tenus de protéger la diversité socioculturelle en respectant, préservant, maintenant et adaptant les connaissances et les pratiques des communautés locales présentant un intérêt pour la conservation. Ce groupe comprend les communautés de pêcheurs dites traditionnels, dont l'utilisation et la gestion des ressources halieutiques les distinguent des autres segments de la société, ce qui justifie un traitement juridique particulier. Compte tenu de la variété des normes qu'une aire protégée peut articuler, cette thèse vise à évaluer les implications juridiques de la création et de la mise en œuvre des zones marines protégées sur les droits des communautés de pêcheurs traditionnels au Brésil. En utilisant une méthode d'analyse qui privilégie la reconnaissance de l'enchevêtrement des sources normatives impliquées, on présente d'abord les fragilités du traitement juridique accordé aux communautés de pêcheurs artisanaux, que ce soit en raison de la protection insuffisante offerte par les AMP en général aux droits qui leur sont accordés, ou en raison des régimes juridiques spécifiques établis par les catégories d'unités de conservation qui affectent le plus ces communautés. Ensuite, l'attention se porte sur les possibilités normatives de les éviter, de les atténuer ou de les surmonter, en explorant les ouvertures juridiques révélées par des cas représentatifs de pratiques normatives conciliatoires et l'étude du cheminement et de la délimitation, sur le plan juridique, du concept d'approche écosystémique.

Mots-clés : Aires marines protégées. Unités de conservation côtières et marines. Communautés de pêcheurs traditionnels. Pêche artisanale. Droit socio-environnemental.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Regimes que compõem o direito das AMPs conforme a problemática da tese	42
Figura 2 - Distribuição geográfica das RESEX federais	171
Figura 3 – Mapa do Brasil com destaque para a Ilha Grande	206
Figura 4 - Praia do Aventureiro	225
Figura 5 - Linha do tempo dos instrumentos jurídicos adotados na Praia do Aventureiro	227
Figura 6 - As dezessete RESEX-MAR da costa amazônica.....	235
Figura 7 - Pesca na RESEX de Cururupu	245
Figura 8 - Linha do tempo das medidas de gestão pesqueira implementadas na região da RESEX de Cururupu	252

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de governança de áreas protegidas da UICN	34
Quadro 2 - Normas infraconstitucionais que mencionam expressões aplicáveis a comunidades tradicionais pesqueiras.....	82
Quadro 3 - Características das categorias de unidades de conservação conforme a legislação federal	390
Quadro 4 - Informações prestadas pelo ICMBIO sobre UCs marinho-costeiras	393
Quadro 5 - Instrumentos conciliatórios citados na tese	400

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Unidades de conservação por bioma	418
Tabela 2 - Unidades de conservação por categoria	419

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ACRES	Áreas de conservação e recuperação de espécies
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AE	Abordagem ecossistêmica
AEP	Abordagem ecossistêmica das pescas
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIFM	Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos
AMAV	Associação dos Moradores e Amigos do Aventureiro
AMP	Área marinha protegida
AMREMC	Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu
APA	Área de proteção ambiental
APP	Área de proteção permanente
ARIE	Área de relevante interesse ecológico
ARPA	Programa de Áreas Protegidas da Amazônia
BACEN	Banco Central
CCDRU	Contrato de concessão de direito real de uso
CCRVMA	Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIRM	Comissão Interministerial para Recursos Marinhos
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONPCT	Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

CNPT	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CNZU	Comitê Nacional de Zonas Úmidas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAREX	Comissão das Reservas Extrativistas Federais
CONFREM	Comissão Nacional de Fortalecimento de Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas
COP	Conferência das Partes
CPP	Conselho Pastoral dos Pescadores
CTP	Comunidade tradicional pesqueira
DIMA	Direito internacional do meio ambiente
Diretrizes PPE	Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EJAtlas	Environmental Justice Atlas
ESEC	Estação ecológica
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEEMA-RJ	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FLONA	Floresta nacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEF	Fundo Global para o Meio Ambiente
GEF-Mangue	Projeto Manguezais do Brasil
GEF-Mar	Projeto Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas
GI-GERCO	Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro
GT	Grupo de Trabalho
HELCOM	Comissão de Proteção do Meio Marinho do Báltico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICP-7	7ª sessão do processo consultivo informal aberto sobre os oceanos e o direito do mar
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEA-RJ	Instituto Estadual do Ambiente
IPBES	Plataforma Internacional sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Medida cautelar
MEA	Millenium Ecosystem Assessment
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONAPE	Movimento Nacional dos Pescadores
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura
MPF	Ministério Público Federal
MPP	Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais
MPV	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
NGI	Núcleo de Gestão Integrada
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSPAR	Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste
PAF-ZC	Plano de Ação Federal para a Zona Costeira
PAN	Plano de Ação Nacional para a Conservação e o Manejo das espécies ameaçadas de extinção no Brasil
PAN Manguezal	Plano de Ação Nacional para a Conservação das Espécies Ameaçadas e de Importância Socioeconômica do Ecossistema Manguezal
PARNA	Parque Nacional
PCAP	Plano de Compensação da Atividade Pesqueira
PCP	Política Comum das Pescas
PCTs	Povos e Comunidades Tradicionais

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEM	Planejamento espacial marinho
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo
PEIG	Parque Estadual da Ilha Grande
PEMA	Parque Estadual Marinho do Aventureiro
PEM	Parque Estadual Marinho
Pesca INN	Pesca ilícita, não declarada ou não regulamentada
PGZC	Plano de Gestão da Zona Costeira
PI	Proteção integral
PIDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PINGe	Política de Integração e Nucleação Gerencial
PL	Projeto de lei
PLANAFE	Plano Nacional do Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas
PMCF	Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PNCMar	Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro
PNDSAP	Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
PNEA	Política Nacional de Educação Ambiental
PNGATI	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNPCT	Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PNPSB	Plano Nacional para a Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade
PNRM	Política Nacional de Recursos do Mar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar

PRONATEC	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSA	Pagamento por serviços ambientais
PSRM	Plano Setorial para os Recursos do Mar
RBPS	Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul
REBIO	Reserva biológica
REDD+	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
RESEX	Reserva extrativista
RESEX-MAR	Reserva extrativista marinho-costeira/marinha e costeira
RE	Recurso Extraordinário
RESP	Recurso Especial
RDS	Reserva de desenvolvimento sustentável
RGP	Registro Geral da Atividade Pesqueira
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RQA-ZC	Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira
RVS	Refúgio da vida silvestre
SBSTTA	Órgão de assessoria técnica e tecnológica da CDB
SE	Serviços ecossistêmicos
SEAP	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
SAP	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SEAS-RJ	Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade
SEMA-PA	Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará
SEMA-CE	Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SIGERCO	Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA-GC	Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira
SMA/SP	Secretaria de Estado do Meio Ambiente – São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPI	Serviço de Proteção ao Índio

SPU	Secretaria do Patrimônio da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de ajustamento de conduta
TAUS	Termo de Autorização de Uso Sustentável
TC	Termo de compromisso
TEEB	<i>The Economics of Ecosystems and Biodiversity</i>
TIDM	Tribunal Internacional para o Direito do Mar
TPA	Tribunal Permanente de Arbitragem
TRF	Tribunal Regional Federal
TURF	Territorial use rights in fishing/fisheries
UC	Unidade de conservação
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
ZEE	Zona Econômica Exclusiva
ZEEC	Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro
ZEE-PA	Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará
ZUCT	Zona de Uso Moderado Comunitário Tradicional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

PARTE I – DELINEANDO AS FRAGILIDADES DO DIREITO DAS AMPS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CTPS

2 UM QUADRO JURÍDICO GERAL INSUFICIENTEMENTE PROTETOR

3 OS PROBLEMAS PRÓPRIOS DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE UCS

PARTE II – DESTACANDO OPORTUNIDADES JURÍDICAS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS DE CTPS E AS AMPS

4 ESTRATÉGIAS CONCILIATÓRIAS REVELADAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS PRÁTICOS REPRESENTATIVOS

5 AS POTENCIALIDADES DA ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA

6 CONCLUSÃO

1 INTRODUÇÃO

A criação de áreas marinhas protegidas (AMP) em regiões onde habitam comunidades tradicionais pesqueiras (CTP) revela variados desafios jurídicos. Se, por um lado, pode-se afirmar que uma crescente preocupação mundial com o risco de esgotamento de recursos naturais criou institutos globalmente aceitos que, transpostos ao nível local, representam oportunidades de alcance de direitos àqueles que mantêm com o mar uma relação de interdependência, estes também lhes impõem comportamentos e restrições que podem impedir a própria reprodução de seus modos de subsistência.

Os regimes jurídicos instituídos a partir da destinação oficial de uma área à proteção ambiental são capazes de afetar sobremaneira a vida de uma comunidade tradicional costeira. Considerando-se os modos de vida desses grupos sociais, dois aspectos mostram-se absolutamente essenciais para a sua sobrevivência: a relação que mantêm com o espaço marinho-costeiro e o manejo dos recursos pesqueiros nele situados. Coincidentemente, é justamente sobre o acesso e a gestão do território e de seus recursos naturais que as áreas marinhas protegidas atuam, revelando-se aí a altíssima relevância de que se reveste a criação de uma área marinha protegida para essas comunidades e, conseqüentemente o elevado potencial conflituoso do instituto.

Em novembro do ano de 2015, as comunidades tradicionais da região conhecida como Sabiaguaba, em Fortaleza, no Ceará, viram a permanência no seu território tradicional ameaçada pela regularização do Parque Estadual do Cocó. A localidade, tão cara a esta pesquisadora por ser espaço de realização de diversas atividades de educação ambiental enquanto membro de uma organização não-governamental local, começava a ser noticiada como parte de um grande feito em favor da proteção ambiental do município de Fortaleza, reivindicação de décadas do movimento ambientalista. Ao mesmo tempo, visitas intimidadoras de representantes do governo estadual colocavam em desespero os moradores das famílias que há décadas viviam na margem direita do encontro do rio Cocó com o mar. As ações estatais incluíam uma série de abordagens sem prévio aviso, tendo-se efetuado marcações nas casas dos comunitários, além de os coagido ao preenchimento de formulários socioeconômicos que mencionavam a perda de suas moradias em função da institucionalização do Parque.¹

¹ A quantidade de pessoas que compõem essas comunidades é incerta. À época das ameaças, notícias jornalísticas mencionavam de 20 a 150 casas para a comunidade Boca da Barra e cerca de 17 núcleos familiares para a comunidade Casa de Farinha. Já o Plano de Manejo do Parque cadastrou 127 imóveis como pertencentes à área 3 do Parque. Vide:

De fato, finalmente, o Parque Estadual do Cocó, cuja criação havia sido iniciada em 1989, encontrava uma gestão disposta a efetivá-lo.² No entanto, englobar a região da foz do rio Cocó no perímetro do parque não era elemento evidente desse processo. É que a região já era protegida, desde 2006, por duas outras unidades de conservação a cargo do município de Fortaleza: o “Parque Natural Municipal das Dunas da Sabiaguaba” (PNMDS) e, no seu entorno, a “Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba” (APA da Sabiaguaba), dentro da qual habitavam as comunidades.³ A gestão desses espaços, por sua vez, era feita por plano de manejo e conselho gestor comuns, ambos à época já estabelecidos.⁴ O conselho, vale ressaltar, ostentava, ainda, a peculiaridade de possuir caráter deliberativo, tornando obrigatório que todas as intervenções que nele se pretendesse efetuar passassem pela aprovação do órgão.⁵ Não obstante, esse mesmo conselho não tinha sido chamado a se manifestar sobre qualquer pretensão do governo estadual ligada à regularização do Parque do Cocó.

Assim, a iniciativa do governo estadual pegou as comunidades de surpresa, que buscaram a ajuda de diversas instituições. Foram acionados os órgãos ambientais do estado e do município de Fortaleza, inclusive com a entrega de um abaixo-assinado, além de terem ocorrido diversas reuniões na comunidade, que acabaram resultando na criação de um GT para discutir especificamente a questão no âmbito do poder público estadual.⁶

A grande mobilização social gerada trouxe efeitos positivos, mas não alcançou solução definitiva ao conflito instaurado.⁷ Durante as discussões havidas no âmbito do GT, o órgão executor da política ambiental cearense assegurou que um dispositivo normativo seria inserido no decreto criador do parque para garantir a permanência das comunidades, o que veio a se

<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2016/06/03/noticiasjornalcotidiano,3619877/familias-lutam-para-permanecer-na-sabiaguaba.shtml>; <https://www.oestadoce.com.br/geral/comunidades-dependem-de-estudo-para-continuar-no-local/>; <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/estudos-definirao-continuidade-de-povos-tradicionais-no-coco-1.2006183>. Acesso em: 10 jun. 2021.

² O Decreto Estadual nº 20.253, de 05 de setembro de 1989, havia declarado de interesse social parte da área que hoje corresponde ao referido parque para fins de criação de uma unidade de conservação e o Decreto Estadual nº 22.587, de 08 de junho de 1993, ampliou a área inicialmente prevista, mas ainda previu perímetro menor do que o oficializado em 2017.

³ Conforme os Decretos Municipais nº 11.986 e 11.987, ambos de fevereiro de 2006.

⁴ O conselho foi instituído pelo Decreto Municipal nº 12.970, de 26 de junho de 2012, e o plano de manejo foi concluído em dezembro de 2010.

⁵ Cf. o art. 1º do Decreto Municipal nº 12.970, de 26 de junho de 2012.

⁶ Uma das instituições que prestou assessoria à comunidade foi o Escritório de Direitos Humanos, Direito Ambiental e Assessoria Jurídica Popular (EDH) do Centro Universitário Christus, que à época era coordenado por esta pesquisadora. O relatório técnico resultante desse trabalho detalhou as ações tomadas pela comunidade e pelas instituições envolvidas. (CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes *et al*, **A delimitação do Parque do Cocó: conflito socioambiental decorrente de sobreposição com APA da Sabiaguaba**, Fortaleza: Unichristus, 2016.)

⁷ A respeito, visitar: <https://diarionordeste.verdesmares.com.br/metro/proposta-busca-garantir-permanencia-da-comunidade-da-sabiaguaba-no-parque-do-coco-1.1569050?page=8>. Acesso em: 27 jun. 2021.

concretizar em junho de 2017.⁸ Em momento algum, contudo, foi realizada consulta pública com a comunidade, tampouco houve votação da questão no Conselho Gestor das Unidades de Conservação da Sabiaguaba.⁹

A situação conflituosa vivida pelas comunidades tradicionais de pescadores da Sabiaguaba naquele momento é exemplar das dificuldades que sucedem a tomada de decisão de autoridades públicas no sentido de designar um espaço formalmente voltado para a proteção ambiental. Em um tom mais amplo, relatos de conjunturas semelhantes por todo o território costeiro brasileiro e de outros países demonstram que a conciliação de imperativos sociais, econômicos e ambientais ainda é um grande desafio na famosa busca pelo desenvolvimento sustentável.

Essa constatação suscitou o interesse em investigar como o direito ambiental se manifesta nesses casos. Sabia-se que, ao passo que o direito internacional do meio ambiente pode ser visto como ferramenta que permite conectar realidades locais e globais por meio da construção de conceitos normativos abrangentes, como o de biodiversidade, que se articulam a objetivos comuns, como o de conservação e de desenvolvimento sustentável,¹⁰ quando transposto aos ordenamentos jurídicos nacionais, por vezes falha na intenção de conciliar possíveis contradições e acaba por sucumbir a problemas sociais e políticos crônicos, principalmente nos países subdesenvolvidos.¹¹

É conveniente apontar, de início, cada uma das balizas contextuais e conceituais desta pesquisa. Desta feita, apresentar-se-ão os traços socioculturais das comunidades tradicionais pesqueiras, as quais se relacionam juridicamente com as áreas marinhas protegidas (1.1). Essa apresentação inicial demonstrará que, apesar de haver uma convergência de interesses entre esse grupo social e o instituto, o regime jurídico estabelecido a partir da criação de uma área marinha protegida, não raramente, entra em conflito com os direitos das CTPs (1.2), culminando numa proposta de análise das regras aplicáveis que se apresenta como um método

⁸ Trata-se do art. 4º do Decreto que regularizou o Parque Estadual do Cocó, n.º 32.248, de 08 de junho de 2017, cujo texto pode ser consultado na nota de rodapé n.º 632. Uma linha do tempo destacando os mais relevantes fatos relacionados à regularização da UC foi publicada em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2017/06/demarcacao-do-parque-do-coco-de-1977-ate-2017.html>. Acesso em: 08 jun. 2021.

⁹ O desenrolar dessa história foi acontecendo juntamente com o desenvolvimento desta pesquisa, dando ensejo a novos questionamentos jurídicos. Por isso, o assunto será retomado na Parte I.

¹⁰ Para citar uma referência recente acerca desses conceitos: MALJEAN-DUBOIS, Sandrine, **Le droit international de la biodiversité**, Leiden, the Netherland: Brill Nijhoff, 2021.

¹¹ Para uma crítica estrutural ao direito internacional do meio ambiente, ver: NATARAJAN, Usha; KHODAY, Locating Nature: Making and Unmaking International Law, **Leiden Journal of International Law**, v. 27, n. 3, p. 573–593, 2014.

inovador, capaz de revelar as principais fraquezas e oportunidades do encontro entre os direitos das CTPs e os regimes aplicáveis às AMPs no Brasil (1.3).

1.1 CTPS E AMPS: OBJETOS DE PESQUISA *PRIMA FACIE* CONVERGENTES

Os objetos, ou sujeitos, da presente tese constituem um grupo social protegido juridicamente e um instrumento jurídico. Evocar as comunidades tradicionais pesqueiras do Brasil demanda tratar da diversidade de seus caracteres socioculturais e, ao mesmo tempo, dos fatos que levam muitas delas a serem vistas como guardiões dos últimos exemplares da biodiversidade costeiro-marinha, não só no Brasil, mas no mundo inteiro (1.1.1). Por outro lado, tratar das áreas marinhas protegidas implica em situá-las como o instrumento formal de gestão ambiental baseada em área mais difundido do mundo,¹² expoente, portanto, da estratégia global de sustentabilidade (1.1.2).

1.1.1 Comunidades tradicionais pesqueiras: redutos de modos de vida sustentáveis no litoral (brasileiro)

Comunidades tradicionais pesqueiras, de pesca artesanal, ou simplesmente comunidades pesqueiras, como são costumeiramente chamadas, possuem características socioculturais particulares e, ao mesmo tempo, diversas. O elemento que as destaca das outras parcelas da sociedade, justificando um tratamento jurídico especial, é a forma como usam e manejam os recursos pesqueiros.¹³ Ou seja, é a maneira como desenvolvem a atividade pesqueira artesanal ou de pequena escala¹⁴ que lhes torna, ao mesmo tempo, importantes para

¹² Segundo a plataforma Protected Planet, existem atualmente 265.919 áreas protegidas designadas no mundo e, entre os anos 2000 e 2020, a área global coberta por áreas marinhas protegidas aumentou em mais de dez vezes, tendo variado de aproximadamente dois milhões para 27.841,368 de km². Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/en>. Acesso em: 15 jun. 2021.

¹³ Vale destacar que a delimitação dos sujeitos que podem se beneficiar do fato de fazerem parte de uma comunidade pesqueira será abordada como parte das discussões em torno da expressão “povos e comunidades tradicionais”, no Capítulo 2.

¹⁴ Neste trabalho, apesar de os termos poderem ser usados como sinônimos, a exemplo do que se verifica em vários países, dar-se-á preferência à expressão “pesca artesanal”, por ser definida no ordenamento jurídico brasileiro e ser geralmente utilizada em conexão com as atividades tradicionais das comunidades pesqueiras. A fim de identificar as diferenças e semelhanças dos termos, é válido mencionar que o *FAO online database glossary* contém entradas em inglês para os dois termos (artisanal fisheries e small-scale fisheries). No caso da pesca em pequena escala, é ressaltada a origem tecnológica do termo, geralmente tendente a implicar em embarcações e equipamentos de pequeno tamanho (FAO, **Term portal - detail for entry 98107 Collection: Fisheries**, disponível em: www.fao.org/faoterm. Acesso em: 12 maio 2018; FAO, **Term portal - detail for entry: 85654 Collection: Fisheries**, disponível em: www.fao.org/faoterm. Acesso em: 12 maio 2018.) Já a pesca artesanal é tida como “pesca tradicional, envolvendo casas de pesca (em oposição a companhias comerciais), usando relativamente pequena quantidade de capital e energia, relativamente pequenos barcos

o alcance da sustentabilidade na gestão dos recursos e vulneráveis em meio aos variados interesses que se manifestam no litoral.¹⁵

Essas comunidades são expressão das comunidades costeiras e marítimas. Em contraste com as sociedades continentais, as comunidades costeiras e marítimas, em geral, não se constituíram sobre conceitos como a função da família na reprodução social, o salário e a propriedade privada. Esses particularismos de seus modos de vida decorrem da íntima relação de seus membros com o mar, meio instável física e socialmente, mas também dos simbolismos que marcam cada cultura e das marcações que lhes são imprimidas dentro da sociedade.¹⁶ A instabilidade do mar pode se exprimir através de fenômenos naturais, tais como as tempestades e a perecibilidade do pescado, ou sociais, como as oscilações do preço do produto pesqueiro. Já os simbolismos foram construídos a partir de uma visão do mar enquanto fonte de medo (verificada no ocidente)¹⁷ ou de vida (como na região do Oceano Pacífico).¹⁸ Quanto às segregações sociais a que podem estar sujeitas,¹⁹ têm-se como exemplo as exclusões decorrentes de políticas modernizantes do setor pesqueiro, como a implementada no Brasil a partir da década de 1960.²⁰

Diante da variedade de modos de vida das comunidades costeiras em função das diferentes relações que nutrem com o mar, importa destacar algumas semelhanças identificadas quanto à produção e à organização das comunidades de pescadores de pequena escala no mundo todo. Algumas delas são: o nível relativamente limitado da produção individual e de investimentos financeiros; a manifestação em comunidades dispersas ao longo da costa, baixa influência política e vulnerabilidade face às incursões de pescadores industriais e às ameaças

de pesca (quando usados), fazendo viagens de pesca de curta duração, perto da costa, normalmente para o consumo local” [tradução livre]. Por outro lado, o dinamismo dos dois conceitos e a sinonímia verificada entre os dois, principalmente em países da América Latina, é ressaltado em: FAVERO, Marco; DEBSKI, Igor; ANTON, Tatiana, *Sixth meeting of the Seabird bycatch working group: Document 08 - Artisanal, small scale and subsistence fisheries*, 2014, p. 5.

¹⁵ Litoral, assim como costa, é termo que não possui definição jurídica. Comumente usados como sinônimos, ambos se relacionam a espaços que sofrem influência das marés. Nesta tese, os termos litoral e costa serão usados quando se desejar enfatizar a região mais próxima ao mar, seja ela terrestre ou marinha.

¹⁶ Sobre as diferentes visões e conhecimentos desenvolvidos ao longo do tempo em relação ao mar, de maneira geral e com foco na Europa, sobretudo a França, vide respectivamente: DIEGUES, Antônio Carlos, A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil, *Etnográfica*, v. 3, n. 2, p. 361–375, 1999; PAULET, Jean-Pierre, *L’homme et la mer: représentations, symboles et mythes*, Paris: Economica, 2006.

¹⁷ Vale mencionar a célebre obra *Odisséia*, de Homero, que bem retrata como eram vistos os perigos do mar no século VII a. C.

¹⁸ DIEGUES, Antônio Carlos, A interdisciplinaridade nos estudos do mar: o papel das ciências sociais, p. 10.

¹⁹ FAO, *Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l’éradication de la pauvreté*, 2014, p. 5.

²⁰ Sobre o assunto, vide, entre outros: CYRINO, Carolina de Oliveira e Assis, “**Aos pescadores a modernidade!**” *Trajетórias da política pesqueira na regulação da pesca artesanal*, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, 2018.

externas como a poluição ambiental; a participação decisiva das mulheres nas operações de transformação e de distribuição do pescado e na transmissão do conhecimento tradicional na comunidade. Isso tudo faz com que haja uma forte ligação dos pescadores à atividade pesqueira, que ganha significado que vai além do de meio de ganhar a vida, configurando verdadeiro modo de vida.²¹

No Brasil, comunidades de pescadores artesanais também compõem um grupo altamente diverso, podendo ser chamadas de caiçaras, jangadeiros, ribeirinhos, prainheiros, marisqueiras e outras designações.²² Tendo em vista o tamanho do país, a exploração pesqueira artesanal apresenta-se heterogênea, seguindo processos históricos e culturais, bem como a disponibilidade de matéria-prima de cada lugar, que se altera conforme as diferentes zonas climáticas e condições oceanográficas existentes. Como fator comum, todavia, pode-se afirmar que a prática da pesca artesanal serve de indicador de qualidade ambiental, assim como de estratégia para a conservação dos recursos pesqueiros em todo o Brasil, contrapondo-se à noção de pesca industrial.²³ O pescador artesanal pratica a pesca nos moldes de pequena produção mercantil ampliada, na qual o pescado é produzido com vistas à sua venda, que constitui a principal fonte de renda do pescador, muito embora a produção ocorra em meio familiar e com tecnologias de baixo poder predatório, servindo também para atender às suas necessidades alimentícias.²⁴ As atividades contidas nesse conceito genérico de pesca artesanal, além da captura de peixes, incluem a coleta e o processamento de crustáceos e mariscos, como o camarão, o mexilhão, a lagosta, o caranguejo e a ostra (mariscagem), a que se dedicam, em grande parte, mulheres pescadoras.²⁵

²¹ Nesse sentido são os caracteres apresentados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (acrônimo em Inglês FAO), nos itens 1 e 2 do seguinte texto: FAO, **FAO Document Technique sur les pêches 401. Comprendre la culture des communautés de pêcheurs - élément fondamental pour la gestion des pêches et la sécurité alimentaire**, Roma: FAO, 2003.

²² As sub-culturas formadas são reportadas por Diegues: no sudeste do país, os pescadores são descendentes de migrantes açorianos e desenvolveram técnicas para as muitas ilhas e baías características da costa local; na região do sudoeste há os caiçaras, descendentes de portugueses, nativos e negros, os quais combinam pesca e agricultura de pequena escala; já no nordeste vivem os jangadeiros, que usam as jangadas, um tipo especial de barco, para pescar; enquanto que na costa da Amazônia identificam-se os pescadores praiheiros, que se utilizam de técnicas adaptadas às condições de maré flutuantes da costa na região. (DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana, **Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil**, Chennai, Índia: International Collective in Support of Fishworkers, 2008, p. 5.

²³ SILVA, Adriano Prysthon da, **Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos**, Palmas: EMBRAPA Pesca e Aquicultura, 2014, p. 9 e 12.

²⁴ Nesse sentido: DIEGUES, Antônio Carlos Sant'ana, **Povos e mares: uma retrospectiva de socio-anthropologia marítima**, in: **Povos e mares: leituras em sócio-anthropologia marítima**, São Paulo: NUPAUB-USP, 1995, p. 01–26; DIEGUES, Antônio Carlos, **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**, São Paulo: Ática, 1983.

²⁵ Sobre o papel das mulheres na pesca artesanal, consultar: MARTINEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni, **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**, Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019; FONSECA, Marília et

De relevo esclarecer, de pronto, que conhecimento tradicional não equivale ao uso de técnicas de sobrevivência de costumes antigos.²⁶ O uso do termo “tradição”, na descrição das comunidades de pescadores artesanais, acima de tudo, refere-se a práticas dotadas de racionalidade própria e que são essenciais para a manutenção dos seus modos de saber e fazer, não sendo, desse modo, estáticas.²⁷ Por via de consequência, não se deseja infirmar, aqui, uma visão cristalizada dessas comunidades quanto à boa relação que nutrem com a terra, o mar e os recursos naturais, apesar de historicamente demonstrada.

A importância econômica e social da pesca artesanal também é patente. Nesse sentido, vale observar que grande parte do produto da pesca industrial não se destina à alimentação humana, mas ao processamento, virando ração para gado ou fertilizantes.²⁸ Diferentemente, é na pesca artesanal e de pequena escala que se encontra a importância da pesca para a segurança alimentar e a nutrição humanas, a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Conforme estudo publicado em 2012 pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Banco Mundial e a organização de pesquisa WorldFish, aproximadamente 120 milhões de trabalhadores dependem diretamente da cadeia de valor da pesca comercial de captura para garantir seus modos de vida; desse total, 97% vivem em países em desenvolvimento, onde a pesca de pequena escala corresponde a cerca de metade das capturas, além de ser atividade desempenhada por 90% dos pescadores e a mesma porcentagem dos desembarques desse subsetor é consumida no local.²⁹ Em termos globais, a pesca artesanal

al, O papel das mulheres na pesca artesanal marinha: estudo de uma comunidade pesqueira no Município de Rio das Ostras, RJ, Brasil, **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 16, n. 2, p. 231–241, 2016; SANTANA, Sheyla Zacarias da Cruz; LOUREIRO, Carlos Frederico; TAMIRES, Barros de Almeida, Mulheres marisqueiras: uma categoria “às margens” das políticas públicas, *in*: **Para além da crise global: experiências e antecipações concretas**, São Luís: [s.n.], 2015; SILVA, Vera Lúcia da; LEITÃO, Maria do Rosário de Fátima Andrade, A regulação jurídica da pesca artesanal no Brasil e o problema do reconhecimento do trabalho profissional das pescadoras, *in*: **Anais digital do 17º Encontro Nacional da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações de Gênero**, Brasil: [s.n.], 2012.

²⁶ “Conhecimento tradicional na pesca é entendido como um conjunto de práticas cognitivas e culturais, habilidades práticas e saber fazer transmitidas oralmente nas comunidades de pesca artesanal com a função de assegurar a reprodução do seu modo de vida.” (DIEGUES, A interdisciplinaridade nos estudos do mar: o papel das ciências sociais, p. 12.). Na literatura internacional, uma ampla discussão conceitual em torno do conhecimento ecológico tradicional é feita em: BERKES, Fikret, **Sacred ecology**, 2. ed. New York; London: Routledge, 2008, p. 1–20.

²⁷ Na mesma direção é a observação de Ramalho em: RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto, Sentimento de corporação, cultura do trabalho e conhecimento patrimonial pesqueiro: expressões socioculturais da pesca artesanal, **Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, p. 8–27, 2012, p. 10.

²⁸ BIRNIE, Patrícia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine, **International Law and the Environment**, 3. ed. New York: Oxford University Press, 2009, p. 703.

²⁹ THE WORLD BANK *et al*, **Hidden harvest: the global contribution of capture fisheries**, Washington: The World Bank, [s.d.], p. xviii.

representa cerca de 2/3 dos produtos pesqueiros que visam ao consumo humano.³⁰ Ainda, a subsistência alimentar de 10 a 12% das pessoas do mundo é assegurada graças à pesca e à aquicultura.³¹

Apesar da baixa quantidade de informações pesqueiras disponíveis, é possível estimar que o Brasil segue as estatísticas mundiais. A pesca extrativa marinha representou uma média de 74,4% da produção pesqueira brasileira total entre 1960 e 2010.³² A pesca artesanal praticada no seio das comunidades pesqueiras entra nesse contexto como um tipo de pesca profissional praticada de forma direta ou em regime familiar, e desembarcada ou mediante o uso de pequenas embarcações.³³ Dominante nas regiões Norte e Nordeste, ela é uma das poucas atividades que absorve mão-de-obra pouco ou não qualificada e muitas vezes constitui a única fonte de proteína para certos grupos de pessoas, especialmente na costa.³⁴ Em 2013, quando houve a última divulgação oficial, a proporção entre o total de pescadores registrados (1.041.967) e os do tipo artesanal (977.375) era de 90,3%, sendo 58,1% (604.955) de homens e 41,9% (437.012) de mulheres.³⁵ Ao mesmo tempo, os pescadores profissionais fazem parte dos estratos sociais que mais sofrem exclusão social no país.³⁶

Nesse mesmo período, o litoral brasileiro, assim como as zonas costeiras de todo o mundo, sofreu uma ocupação intensiva³⁷ e destrutiva de seus ecossistemas³⁸, exatamente onde vive a maior parte dos pescadores artesanais.³⁹ Com efeito, ao passo que as regiões marinhas

³⁰ FAO, **Diretrizes voluntárias para garantir a pesca de pequena escala sustentável no contexto da segurança alimentar e da erradicação da pobreza**, Roma: FAO, 2017, p. 4–5.

³¹ WWF, **Living blue planet report: species, habitats and human well-being**, Gland: WWF International, 2015.

³² DIAS NETO, José; DIAS, Jacinta de Fátima Oliveira, **O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca**, Brasília: Ibama/MMA, 2015, p. 46.

³³ Ver o art. 8º da Lei da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, que será detalhado ao longo desta tese.

³⁴ DIAS NETO, José, **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, Brasília (DF): IBAMA, 2010, p. 36.

³⁵ Vide, a esse respeito: MATTOS, Sérgio Macedo Gomes de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John; GANDINI, Fabrício Caldeira, **Iluminando as capturas ocultas da pesca artesanal costeira no Brasil: um estudo de caso**, [s.l.]: FAO; Worldfish; University of Duke; Instituto Maramar, 2020; CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente, Perfil laboral dos pescadores artesanais no Brasil: insumos para o programa seguro defeso, **Mercado de Trabalho**, v. 60, p. 63–73, 2016, p. 64.

³⁶ DIAS NETO; DIAS, **O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca**, p. 60.

³⁷ Segundo o IBGE, 26,6% da população brasileira vive em municípios da zona costeira, o equivalente a 50,7 milhões de habitantes. (IBGE, **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**, Rio de Janeiro: IBGE, 2011, p. 124.)

³⁸ O Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) lançou, em 2017, um relatório especialmente voltado para as cidades litorâneas, no qual chama atenção para o alto grau de vulnerabilidade dessas cidades frente a eventos como aumento do nível médio do mar e maior exposição a eventos meteorológicos extremos (secas e enchentes), que podem levar a desastres em regiões de alta densidade populacional, entre outros problemas. Consultar: PBMC, **Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas**, Rio de Janeiro: PBMC, COPPE-UFRJ, 2016.

³⁹ Nesse sentido: DIEGUES, Antonio Carlos, Stationnement réservé : Réserves marines et communautés de petits pêcheurs - Articles extraits de la revue SAMUDRA, 2008, p. 1.

próximas da costa guardam a maior quantidade de nutrientes e fitoplâncton dos mares e oceanos e constituem ricos ecossistemas de transição que funcionam como berçário de inúmeras espécies, muitos de seus ecossistemas estão em estágio alarmante de ameaça, principalmente em razão da poluição e da destruição das zonas costeiras, da disseminação de espécies invasivas, além de eventos ligados às mudanças climáticas, como a elevação da temperatura e a acidificação da água dos mares, a que são especialmente frágeis.⁴⁰ Para as comunidades pesqueiras, essa ocupação é ainda mais danosa, pois implica em verdadeira devastação do seu local de reprodução sociocultural e da principal fonte de alimento e subsistência.⁴¹

Dependendo do estado de degradação ou do nível de importância de determinado ambiente, o Estado pode limitar a intervenção humana nas zonas costeiras. É nesse contexto que se justifica a instituição de áreas marinhas protegidas, compromisso internacional a que o Brasil se encontra submetido, cruzando o caminho das comunidades tradicionais pesqueiras.

1.1.2 Áreas marinhas protegidas: expoentes da estratégia mundial para a sustentabilidade marinho-costeira

O comprometimento estatal em criar áreas (marinhas) protegidas vem sendo alvo de sucessivas metas internacionais.⁴² O estabelecimento de áreas protegidas, inclusive no ambiente marinho, tem sido cada vez mais impulsionado internacionalmente, moldando as formas como se encara a atuação humana frente à natureza e o manejo de seus recursos.⁴³ Se a proeminência global do instituto justifica a escolha em estudá-lo, requer, de logo, esclarecimentos acerca do seu conceito jurídico, uma vez que multidimensional e não evidente nos textos internacionais.

Os Estados partes da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), durante a 10^a Conferência das Partes (COP), em Nagoya, estabeleceram o Plano Estratégico para a Biodiversidade, contendo 20 objetivos a serem colocados em prática entre os anos de 2011-2020, as chamadas metas de Aichi. De maneira específica, a 11^a delas previa que, até 2020,

⁴⁰ Na mesma toada: BOEUF, Gilles, Marine biodiversity characteristics, **Comptes rendus biologiques**, v. 334, p. 435–440, 2011; MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, **Millenium Ecosystem Assessment: Living beyond our means. Natural assets and well-being**, Washington D. C.: Island Press, 2005, p. 2–4.

⁴¹ Para se ter uma noção da realidade brasileira, vale mencionar que a Fiocruz mapeou 100 conflitos envolvendo justiça ambiental e saúde com pescadores e pescadoras artesanais, destacando as atividades, os danos à saúde e impactos por eles sofridos. Os dados estão disponíveis em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em 27 jun. 2021.

⁴² Para alguns autores, as áreas marinhas protegidas podem ser consideradas a pedra angular da conservação marinha. Nesse sentido: GIAKOUMI, Sylvaine *et al*, Revisiting “success” and “failure” of marine protected areas: a conservation scientist perspective, **Frontiers in Marine Science**, v. 5, n. 223, p. 5, 2018, p. 1.

⁴³ Como reconhecido pela Decisão X/2 da CDB, que instituiu o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020.

pelo menos “dez por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas”.⁴⁴ Esse alvo foi parcialmente repetido na meta n.º 14.5⁴⁵ do Objetivo 14 (Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que formam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação com horizonte de 15 anos acordado durante a Rio + 20 por todos os países-membros da ONU e de vigência iniciada em janeiro de 2016, com o intuito de dar continuidade ao trabalho iniciado com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.⁴⁶

O quadro jurídico internacional das áreas marinhas protegidas se ampara na regulação das áreas protegidas em geral. Inexiste, até o presente momento,⁴⁷ definição de AMP numa norma internacional vinculante. No entanto, áreas protegidas em geral são definidas no artigo 2º da CDB como “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Além de definir área protegida, a CDB instou as partes contratantes a tomar prioritariamente medidas de conservação *in situ*⁴⁸ a fim de proteger a biodiversidade⁴⁹, boa parte delas relacionadas ao estabelecimento de áreas protegidas.⁵⁰

⁴⁴ Vale ressaltar que essa meta deve ser aumentada para 30% até 2030, no Quadro Global da Biodiversidade Pós-2020 de (*post-2020 biodiversity framework*), novo marco político para a proteção da biodiversidade, que se encontra em vias de discussão no âmbito da CDB.

⁴⁵ A meta 14.5 está assim redigida: “até 2020, conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, de acordo com a legislação nacional e internacional, e com base na melhor informação científica disponível”. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/14>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁴⁶ Os ODS foram adotados pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) A/RES/70/1. Para mais informações sobre os ODS, consultar: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁴⁷ O texto sob discussão no âmbito das negociações do tratado internacional acerca da conservação e do uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição dos Estados traz, contudo, uma definição para o conceito nos seguintes termos: “*Marine protected area*” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation and sustainable use objectives [and that affords higher protection than the surrounding areas]. INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON MARINE BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION, Advance, unedited version, 2019, p. 5.

⁴⁸ Conservação *in situ* é definida pelo art. 2º como: “a conservação de ecossistemas e habitats naturais e manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”

⁴⁹ No mesmo art. 2º da CDB, “diversidade biológica”, de que “biodiversidade” é uma contração, é tida como a “variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

⁵⁰ Ver o art. 8º da CDB.

Sob esse fundamento, as AMPs podem ser definidas como “toda zona marinha geograficamente delimitada que é objeto de medidas de regulamentação especificamente voltadas para a conservação da natureza”.⁵¹ Três elementos constituem, assim, os requisitos mínimos para a designação do instituto enquanto instrumento jurídico: a localização no ambiente marinho, seja ele aquático ou terrestre;⁵² a finalidade de alcance de objetivos de conservação, que as acompanham desde o planejamento até a implementação;⁵³ e a submissão a um regime de proteção formalmente estabelecido.⁵⁴ Este último requisito é detalhado, com certa frequência, a partir dos esforços definidores da IUCN e no intuito de diferenciar as AMPs

⁵¹ ARAUJO, Fernanda Castelo Branco; BOUILLARD, Clio, Aire marine protégée - Área marinha protegida, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de; LANFRANCHI, Marie-Pierre; MONEBHURRUN, Nitish (Orgs.), **Dicionário sobre a função do direito na gestão sustentável dos recursos marinhos - Dictionnaire sur la fonction du droit dans la gestion durable des ressources minérales marines**, Campinas: Pontes Editores, 2020, p. 23–37.

⁵² A importância de se admitir que as AMPs cubram também ecossistemas costeiros já foi ressaltada pela CDB. Cf. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Technical Advice on the Establishment and management of a National System of Marine and Coastal Protected Areas. Technical Series no.13, CBD: Montréal, 2004. p. 7. Assim, o instituto pode acomodar todo o ambiente marinho, o qual, conforme a Agenda 21, inclui mares, oceanos e suas zonas costeiras adjacentes, formando um todo integrado que é componente essencial do sistema que possibilita a existência de vida na Terra, além de ser uma riqueza que oferece possibilidades para um desenvolvimento sustentável. Ver cap. 17, item 17.1 do documento da Assembleia Geral da ONU A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II).

⁵³ Em razão da função que desempenham na gestão do ambiente marinho, as AMPs são comumente apresentadas como um tipo de instrumento de gestão baseado em área (do inglês *area-based management tools*). A terminologia abrange instrumentos jurídicos atuantes em determinado espaço geográfico, direcionando-o para o alcance de objetivos como: conservação da biodiversidade marinha (no sentido estrito do termo), proteção e preservação do meio ambiente marinho, uso sustentável de componentes da biodiversidade e resolução de conflitos de uso e interesse nas regiões marítimas e costeiras. ABMTs podem se manifestar nas seguintes formas: gestão integrada da zona costeira (GIZC), planejamento espacial marinho (PEM), áreas marinhas protegidas, áreas marinhas localmente geridas, áreas especiais da Convenção MARPOL, áreas marinhas particularmente sensíveis e áreas de interdição de pesca. Nesse sentido: UNEP, **Applying marine and coastal area-based management approaches to achieve multiple sustainable development goal targets: summary for policy makers**, [s.l.]: UNEP, 2018.

⁵⁴ Apesar de cada vez mais se reconhecer a existência de espaços informalmente protegidos que conseguem alcançar resultados relevantes de conservação, não se costuma considerá-los áreas protegidas. Estes formam as chamadas “outras medidas espaciais efetivas de conservação” (OECM), como se observa no texto da meta n.º 11 de Aichi. O órgão técnico subsidiário da CDB adotou, na sua 22ª reunião, a seguinte definição de *OECM*: “a geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity, the associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values”. (SUBSIDIARY BODY ON SCIENTIFIC, TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL ADVICE, Protected areas and other effective area-based conservation measures: draft recommendation submitted by the Chair, 2018.). Sobre o assunto, ver: SPALDING, Mark D. *et al*, Building towards the marine conservation end-game: consolidating the role of MPAs in a future ocean, **Aquatic conservation: marine and freshwater ecosystems**, v. 26, n. 2, p. 185–199, 2016, p. 188.

de medidas de restrição espaço-temporais da pesca.⁵⁵ Assim, pode-se afirmar, ainda, que os objetivos de conservação esperados em AMPs são de longo prazo e não apenas temporários.⁵⁶

Veja-se que, diante da amplitude de ações abrangidas pela noção de conservação da biodiversidade, as AMPs podem implicar em diversos regimes e denominações jurídicas. Na esfera internacional, espécies de AMPs são previstas por convenções internacionais que se encaixam na definição acima.⁵⁷ Já no âmbito interno aos países, são as legislações nacionais que determinam as denominações adotadas e as respectivas condições de acesso e uso estabelecidas por consequência, sendo encontrada uma grande variedade de terminologias e sentidos entre os países.

A fim de auxiliar a construção dos sistemas legais nacionais de áreas protegidas, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), lançou, em 1994 uma classificação para áreas protegidas que se tornou a mais difundida no mundo e é extensível às áreas marinhas e costeiras. A instituição prevê seis categorias, uma delas com uma subdivisão, organizadas segundo os principais objetivos de manejo estabelecidos para a área. Elas são assim denominadas: reserva natural estrita (Ia); área silvestre (Ib); parque nacional (II); monumento ou característica natural (III); área de gestão de habitat/espécies (IV), paisagem terrestre ou marinha protegida (V) e área protegida com uso sustentável de recursos naturais (VI).⁵⁸

Essa classificação, neutra em termos de propriedade e autoridade gestora, é complementada por uma tipologia para a governança⁵⁹ das áreas protegidas, cujo uso é

⁵⁵ A Assembleia Geral da UICN adotou, em sua 17ª sessão, ocorrida em São José da Costa Rica, entre os dias 1º e 10 de fevereiro de 1988, a Resolução n.º 17.38, sobre a proteção do meio ambiente costeiro e marinho, a qual definiu área marinha protegida como “qualquer área de terreno entremarés ou subtidaís, juntamente com suas águas superficiais e flora, fauna, características históricas e culturais associadas, que foi reservada pela legislação para proteger parte ou a totalidade do ambiente fechado”.

⁵⁶ Conferir: GARCIA, Serge; BONCOEUR, Jean; GASCUEL, Didier (Orgs.), **Les aires marines protégées et la pêche: bioécologie, socioéconomie et gouvernance**, Perpignan: Presses Universitaires de Perpignan, 2013, p. 17–18; DAY J., Dudley N., **Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**, Gland: IUCN, 2012, p. 13.

⁵⁷ São elas: a Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional Especialmente Enquanto Habitat de Aves Aquáticas (ou Convenção Ramsar), de 1971, por meio da lista de zonas úmidas de importância internacional; a Convenção da UNESCO para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, de 1972, com sua lista de sítios inscritos no patrimônio mundial; o Protocolo da Antártida sobre a proteção do meio ambiente, de 1991, que, em seu Anexo V, trata das áreas antárticas especialmente protegidas e áreas antárticas especialmente gerenciadas; bem como o Código de Exploração Mineral da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, por intermédio das áreas de impacto e de referência de conservação.

⁵⁸ Conferir: DAY J., **Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**; DUDLEY, Nigel, **Guidelines for applying protected area management categories**, Gland: IUCN, 2008.

⁵⁹ No âmbito das áreas protegidas, o conceito de governança pode ser tratado como as “interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como cidadãos ou outros interessados diretos manifestam sua opinião”. (BORRINI-FEYERABEND, Grazia *et al*, **Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação**, Gland: IUCN, 2017, p. 10.) Sabe-se,

recomendado pela Convenção da Diversidade Biológica.⁶⁰ Os tipos de governança segundo a UICN são apresentados mediante a tabela seguinte:

Quadro 1 - Tipos de governança de áreas protegidas da UICN

Tipo de Governança	Subtipos
Tipo A. Governança por governos	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério ou agência federal ou nacional encarregados • Ministério ou agência subnacional encarregados (por exemplo, em nível regional, estadual, municipal) • Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG)
Tipo B. Governança compartilhada	<ul style="list-style-type: none"> • Governança transfronteiriça (sistemas formais entre um ou mais Estados ou Territórios soberanos) • Governança colaborativa (através de várias maneiras em que os diversos atores e instituições trabalham juntos) • Governança conjunta (conselho pluralista ou outro órgão de governança envolvendo várias partes)
Tipo C. Governança privada	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas conservadas são estabelecidas e administradas por: <ul style="list-style-type: none"> □ proprietários individuais □ organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades) □ organizações com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas)
Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios e áreas conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas • Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais

Fonte: BORRINI-FEYERABEND *et al*, Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação, p. 29.

Essa amplitude de implicações jurídicas abarcáveis pelo instituto das AMPs se reflete em muitas controvérsias e na possibilidade de mudanças profundas nos modos de organização social das CTPs. Enquanto parcela do contexto social das áreas protegidas, mas, ao mesmo tempo, detentoras de conhecimentos ambientais relevantes, as CTPs se relacionam com as áreas marinhas protegidas em situações que envolvem distintos enquadramentos jurídicos. Assim, para os membros dessas comunidades, as AMPs podem representar, ao mesmo tempo, restrições e benefícios socioeconômicos e ambientais. Embora, por um lado, possam ser um caminho aberto para a garantia de certos direitos relacionados ao desenvolvimento de atividades de baixo impacto ambiental, a criação de uma área protegida marinho-costeira pode, por si só,

contudo, que o termo é disputado na literatura. A fim de ilustrar a variedade de usos do conceito de governança, citam-se alguns exemplos. Um conceito de governança aplicado ao domínio do Direito Ambiental é trazido por Bosselman, que assim considera “as regras do jogo, as várias instituições e estruturas de autoridades engajadas na proteção do ambiente natural”. (BOSELNANN, Klaus, **Earth governance: trusteeship of the global commons**, Cheltenham: Edward Elgar, 2015, p. 114.) Já nas ciências do mar, ela pode ser definida em termos de governança dos oceanos enquanto “todas as regras, leis, instituições e medidas políticas relacionadas aos oceanos”, ou mais especificamente do ponto de vista jurídico, pode ser vista como “a tentativa coletiva de governar a atividade humana nos oceanos de maneira sustentável e ordenada, com o objetivo geral de conservar e proteger o meio marinho”. (SINGH, Pradeep; ORT, Mara, Law and Policy Dimensions of Ocean Governance, *in*: JUNGBLUT, Simon; LIEBICH, Viola; BODE-DALBY, Maya (Orgs.), **YOUMARES 9 - The oceans: our research, our future**, Cham: Springer, 2019, p. 47.)

⁶⁰ Cf. o item A.4 do guia voluntário sobre modelos efetivos de governança de áreas protegidas incluindo equidade, com base em trabalhos feitos de acordo com o art. 8 (j) e disposições relacionadas, estabelecido no Anexo II da decisão CDB/COP/DEC/14/8, de 30 de novembro de 2018.

representar a imposição de proibições por parte do Estado, entre elas a perda do acesso aos seus meios de subsistência.

1.2 AS CTPS NA ENCRUZILHADA DOS REGIMES JURÍDICOS DAS AMPS: CRUZAMENTOS AMBIVALENTES

Apesar da aproximação teleológica entre a proteção das comunidades pesqueiras e a conservação almejada pelas áreas protegidas, o estabelecimento de AMPs, ainda hoje, é motivo de muitos conflitos sociais. Isso pode ser verificado nas zonas costeiras do mundo inteiro,⁶¹ inclusive na brasileira, onde muitas comunidades de pescadores têm tido áreas protegidas implementadas nas localidades que representam a fonte de seus meios de subsistência nas últimas décadas. Como exemplos, pode-se citar: os pescadores das reentrâncias amazônicas, nos estados do Pará e do Maranhão; da Prainha do Canto Verde e da Sabiaguaba, no Ceará; das regiões de Canavieiras e de Corumbau, respectivamente no Norte e no Sul da Bahia; da Baía da Babitonga, em Santa Catarina; assim como os caiçaras da Ilha Grande, no Rio de Janeiro.⁶²

Algumas das unidades de conservação (UCs), instituto jurídico que estampa o mandato da conservação da biodiversidade marinha no Brasil,⁶³ foram criadas após mobilização das próprias comunidades locais. Entretanto, a formalização de um espaço delimitado com fins de conservação não significa o término dos recorrentes confrontos nessas áreas. O levantamento realizado pelo CPP durante os anos de 2018 e 2019 mapeou 434 conflitos socioambientais envolvendo 166 comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil,⁶⁴ sem mencionar os riscos de morte daqueles que se unem à luta pelos direitos de populações tradicionais.⁶⁵

⁶¹ O Environmental Justice Atlas (EJAtlas), projeto que documenta e cataloga casos de conflitos em torno de questões ambientais, possui um filtro próprio para a categoria de conflitos decorrentes da conservação da biodiversidade. A visualização do referido mapa permite perceber claramente a maior incidência de conflitos desse tipo em regiões costeiras. Visitar: <https://ejatlas.org>. Acesso em: 20 jun. 2021. Importa destacar também estudo que trata de quinze casos de conflitos relacionados a direitos territoriais de comunidades pesqueiras e AMPs nos continentes americano, africano e asiático. Consultar: SHARMA, Chandrika; RAJAGOPALAN, Ramya, Aires marines protégées et droits fonciers des communautés de pêcheurs, **Entre terre et mer : quel avenir pour la pêche ?**, v. 24, n. 1, p. 199–218, 2017. Sobre o projeto EJAtlas, vide : TEMPER, Leah; SHMELEV, Stanislav, Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas, **Journal of Political Ecology**, v. 22, n. 1, 2015.

⁶² Esses exemplos serão retomados ao longo da tese.

⁶³ A caracterização geral das unidades de conservação será feita adiante nesta introdução, quando da explicação das escolhas metodológicas da presente pesquisa.

⁶⁴ BARROS, Sávio; MEDEIROS, Alzira; GOMES, Erina Batista (Orgs.), **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil: relatório 2021**, 2. ed. Olinda: Conselho Pastoral de Pescadores, 2021.

⁶⁵ Segundo o relatório da Anistia Internacional, o Brasil foi o país que mais matou defensores de direitos humanos e ambientais em 2017, totalizando 62 mortes. ANISTIA INTERNACIONAL, **Informe anual 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**, Londres: Anistia Internacional, 2018, p. 91.

A organização dessas comunidades a fim de reivindicar direitos, por si só, é problemática, haja vista que comunidades costeiras no Brasil dificilmente têm condições de competir com as forças econômicas que visam essas regiões. Quando elas conseguem exercer alguma pressão política para a criação do instrumento, então surge um segundo desafio: as medidas de proteção ambiental, não raramente, impõem-lhes deveres e responsabilidades que muitas vezes levam à privação do acesso aos recursos pesqueiros ou mesmo à perda de suas moradias.⁶⁶

Se a disputa pelo domínio territorial e sobre os recursos naturais no território tradicional dessas comunidades inaugurada com a criação de uma área protegida perdura no tempo, os danos socioambientais se multiplicam. Diante de medidas de implementação inadequadas, as comunidades, mesmo que não venham a ser removidas, podem abandonar a pesca artesanal e passar a desempenhar práticas danosas à natureza, fragilizando-se todo o meio ambiente local.

A dificuldade de compatibilização entre a presença humana e as medidas de conservação é fenômeno oriundo de período anterior à consagração das áreas protegidas no direito internacional. O ato de reservar alguns espaços para proteger seus atributos naturais é uma prática milenar.⁶⁷ No entanto, as áreas protegidas enquanto instrumento jurídico ganharam propagação mundial como resultado do debate, nos Estados Unidos, entre duas correntes ideológicas opostas. Lá, a teoria americana do preservacionismo, que queria reviver a natureza selvagem (*wilderness*),⁶⁸ predominou sobre a do conservacionismo, que entendia a conservação como o uso racional da natureza, ao ser formalizado, em 1892, o *Yellowstone National Park*, o primeiro parque nacional do mundo.⁶⁹ Esse episódio contribuiu sobremaneira para a difusão da ideia de que estes requeriam a remoção de comunidades locais, especialmente nos países em

⁶⁶ Como já se chamou atenção anteriormente, em: ARAUJO, Fernanda C. B.; MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela, The problems of under-inclusion in marine biodiversity conservation: the case of brazilian traditional fishing communities, *Asian Bioethics Review*, v. 10, p. 261–278, 2018.

⁶⁷ A instituição da primeira reserva natural pode ser atribuída ao faraó Akhenaton, tendo sido criada em 1370 a.C. (OST, François, *La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit*, Paris: La Découverte, 2003, p. 29.)

⁶⁸ Segundo Maris, a ideia de *wilderness* se faz presente nos “espaces où l'influence humaine n'est pas significative [...] avec forte présence d'entités et processus bien autonomes vis-à-vis des êtres humains”. Diegues afirma que ela é oriunda de dois extremos: de um lado, tem-se a natureza como domínio perigoso, cabendo aos humanos domesticá-la, pensamento esse difundido entre os cristãos; do outro, está a concepção de que a natureza guarda porções valiosas para o descanso do homem (benefícios espirituais, refúgios para os males da civilização, esta última desenvolvida pelos conservacionistas naturalistas dos EUA, como John Muir). (MARIS, Virginie, **Philosophie de la biodiversité: petite éthique pour une nature en péril**, 2. ed. Paris: Buchet Chastel, 2016, p. 91–93; DIEGUES, A. C., **Comunidades tradicionais e manejo de recursos na mata atlântica**, São Paulo: Hucitec, 2004; DIEGUES, Antônio Carlos, **O mito moderno da natureza intocada**, São Paulo: Hucitec, 2001.)

⁶⁹ REDFORD, Kent H.; MACE, Georgina M., Conserving and contesting biodiversity in the Homogocene, in: LELE, Sharachandra (Ed.), **Rethinking environmentalism: linking justice, sustainability and diversity**, Cambridge, MA: MIT Press, 2018, v. 23, p. 31.

desenvolvimento,⁷⁰ onde se expandiu ao lado de teorias de desenvolvimento fundadas primordialmente no crescimento econômico.⁷¹

Muito embora seja uma questão antiga, se mantém atual. Além de a ideia de conservação como “natureza preservada por si própria”⁷² ainda encontrar ressonância em algumas categorias de manejo de áreas protegidas, abordagens mais recentes também enfrentam desafios sociais. Estas últimas, em geral, defendem que a proteção da biodiversidade se justifica no valor que ela tem para a humanidade e têm buscado, cada vez mais, a garantia da prestação de serviços ecossistêmicos,⁷³ sob o argumento de que, com isso, todos os envolvidos saem ganhando.⁷⁴

No mar, essa visão ganha força com a chamada “economia azul”.⁷⁵ O termo foi endossado pela ONU durante a Rio + 20 em meio a discursos conflitantes e vem ganhando

⁷⁰ DIEGUES, **O mito moderno da natureza intocada**, p. 11.

⁷¹ Refere-se aqui ao período pós II Guerra Mundial, quando, a partir do Plano Marshal, programa dos EUA lançado em 1949 sob o discurso de promover o crescimento de países subdesenvolvidos, abriu-se espaço para a ideologia liberal, que passou a dominar globalmente a noção de desenvolvimento até a década de 1960. No mesmo ano, inaugurou-se a conexão de conservação com desenvolvimento na primeira conferência da ONU sobre conservação e utilização de recursos. Sobre o assunto: SANDS, Philippe *et al*, **Principles of International Environmental Law**, 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 7–8; *Ibid.*, p. 26–27.

⁷² De acordo com Mace, o pensamento científico sobre a conservação pode ser dividido em quatro fases, todas elas em alguma medida influentes atualmente. Além da primeira, acima destacada, tem-se: a da “natureza apesar das pessoas”, a da “natureza para as pessoas” e a “pessoas e natureza”, nascida como desdobramento da anterior. Conferir: MACE, Georgina M., Whose conservation?, **Science**, v. 345, n. 6204, p. 1558–1560, 2014.

⁷³ Embora a expressão venha sendo trabalhada por estudiosos desde o final da década de 1970, a definição mais propagada mundialmente de “serviços ecossistêmicos” é a contida no relatório Millenium Ecosystem Assessment (MEA). O estudo, elaborado por mais de 1.360 cientistas ao redor do mundo, consistiu numa avaliação das consequências da mudança nos ecossistemas para a qualidade de vida humana. A metodologia usada nos relatórios partiu da categorização dos “benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas”, chamados de serviços ecossistêmicos, em quatro categorias funcionais: os serviços provisionais, de fornecimento de alimentos, água, madeira e fibra; os de regulação, como a manutenção do clima; os serviços culturais, ligados a valores e comportamentos sociais; e os serviços de suporte, necessários para a produção dos demais serviços, como a produção de oxigênio. (MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, **Millenium Ecosystem Assessment: Living beyond our means. Natural assets and well-being.**)

⁷⁴ Embora a intenção inicial do MEA tenha sido apontar que outras atividades, para além das extrativas de recursos naturais, também afetam negativamente o meio ambiente, ele abriu espaço para o desenvolvimento da noção de que a conservação da biodiversidade pode ser obtida a partir do uso humano de seus atributos (“win-win solutions”). No entanto, essas ditas soluções podem se manifestar, na prática, como “trade-offs” (escolha de uma opção em detrimento de outra), quando não se tomam em consideração todas as partes interessadas. Os riscos desse caminho interpretativo serão aprofundados no capítulo 5. A esse respeito: HOWE, Caroline *et al*. **Creating win-wins from trade-offs? Ecosystem services for human well-being: a meta-analysis of ecosystem service trade-offs and synergies in the real world.** *Global Environmental Change*, v. 28, p. 263–275, 2014. TOMASOVIC, Brian. **Tradeoffs in environmental law.** *Journal of Land Use and Environmental Law*, v. 34, n. 1, p. 93–150, 2018.

⁷⁵ Sendo a concepção carente de definição jurídica, vale destacar algumas caracterizações feitas por organizações internacionais. Nesse sentido, a ONU elaborou, em 2014, um documento sobre o termo onde assume que a concepção guarda os mesmos objetivos da economia verde, mas é voltado para o mar: “a melhoria do bem-estar humano e da equidade social, reduzindo significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica”. Já em 2017, a concepção foi objeto de esforços conjuntos do Banco Mundial e da ONU, resultando em relatório onde é caracterizado pelo objetivo de promover crescimento econômico, inclusão social e a preservação ou melhoria dos modos de subsistência, ao mesmo tempo em que garante a sustentabilidade ambiental dos oceanos e áreas costeiras”. Ver, respectivamente: UN, Blue economy concept paper, 2014, p. 3; WORLD BANK; UNITED

espaço como denominação para o desenvolvimento sustentável dos mares e oceanos.⁷⁶ Assim, com base num discurso que busca aproximar crescimento econômico e proteção ambiental no mar, a expressão tem sido apropriada por diferentes atores, traduzindo-se, para governos e grandes empresas, como nova fronteira de oportunidades de desenvolvimento e prestação de serviços ecossistêmicos. Nesse processo, os impactos sociais sofridos pelos pescadores de pequena escala não estão sendo devidamente levados em conta, mesmo que eles compõem o setor da economia azul que mais emprega no mundo.⁷⁷

Tornando a questão ainda mais complicada, tem-se o fato de que o crescimento exponencial do número de áreas protegidas criadas no ambiente marinho não tem conseguido melhorar as estatísticas de biodiversidade marinha.⁷⁸ Os recursos pesqueiros constituem um exemplo dramático desse desafio, a fração de estoques dentro de níveis biologicamente sustentáveis de exploração tendo caído de 90% para 65,8% entre 1974 e 2017.⁷⁹ Esse problema tem gerado o aumento de questionamentos acerca da efetividade do uso de AMPs como instrumentos de gestão de recursos pesqueiros, sobretudo as que permitem atividades de pesca.⁸⁰ Para as CTPs, cujos resultados da ação contributiva para a conservação são pouquíssimo avaliados, condenar as AMPs de restrição parcial implica em mais uma ameaça de perda de acesso aos recursos num contexto de alta competitividade pela apropriação do

NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, **The potential of the blue economy: increasing long-term benefits of the sustainable use of marine resources for small island developing States and coastal least developed countries**, Washington DC: World Bank, 2017, p. vi.

⁷⁶ SILVER, Jennifer J. *et al*, Blue economy and competing discourses in International oceans governance, **The Journal of Environment & Development**, v. 24, n. 2, p. 135–160, 2015.

⁷⁷ COHEN, Philippa J. *et al*, Securing a just space for small-scale fisheries in the blue economy, **Frontiers in Marine Science**, v. 6, p. 1–8, 2019.

⁷⁸ Ver: IPBES, **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**, Bonn: IPBES secretariat, 2019.

⁷⁹ FAO, **The State of World Fisheries and Aquaculture 2020**, Rome: FAO, 2020, p. 13.

⁸⁰ Os argumentos pró e contra as chamadas “no-take zones” serão apresentados no capítulo 3. Mas, exemplo de associação de AMPs de proteção parcial ao fracasso na conservação dos estoques pesqueiros pode ser visto na seguinte reportagem: <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/03/auditors-slam-eu-for-marine-protected-areas-that-fail-to-protect-ocean>. Acesso em 23 jun. 2021. Importa ponderar, de pronto, que existem vários estudos que apontam falhas de avaliação do sucesso das AMPs, demonstrando que a aceitação e o engajamento social geralmente são deixados de lado das análises. Ver, nesse sentido: GIAKOUMI *et al*, Revisiting “success” and “failure” of marine protected areas: a conservation scientist perspective; VOYER, Michelle; GLADSTONE, William; GOODALL, Heather, Obtaining a social licence for MPAs – influences on social acceptability, **Marine Policy**, v. 51, p. 260–266, 2015; BENNETT, Nathan James; DEARDEN, Philip, Why local people do not support conservation: community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand, **Marine Policy**, v. 44, p. 107–116, 2014; JENTOFT, Svein; CHUENPAGDEE, Ratana; FERNANDEZ, Jose J. Pascual, What are MPAs for? On goal formation and displacement, **Ocean & Coastal Management**, v. 54, p. 75–83, 2011.

espaço marinho-costeiro por interesses que não lhes convêm (*ocean/coastal grabbing*), desta feita por áreas marinhas protegidas.⁸¹

O fato é que não se pode ter por certo que as áreas marinhas protegidas constituem espaço de respeito e promoção dos direitos e das práticas sustentáveis de comunidades tradicionais pesqueiras. Com efeito, as AMPs comportam inúmeros valores, diferentes objetivos e diversas normas. Consequentemente, geram expectativas que podem implicar em acirradas tensões sociais face às diversas possibilidades de tratamento jurídico sobre temas sensíveis, como: o espaço a ser protegido, o objeto e o nível de proteção albergado, o papel a ser desempenhado pelo Estado e demais interessados, afora a escassez de informações científicas e a alta carga política que permeia todo o ciclo de vida do instituto. Um traço comum observado na complexa trajetória que tem percorrido é a dificuldade de acomodação das especificidades socioculturais, especialmente as das comunidades tradicionais pesqueiras.⁸²

Desse modo, a presente tese visa explorar as minúcias das relações jurídicas estabelecidas entre áreas marinhas protegidas e comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil. Essa empreitada permite abordar sujeitos que raramente são objeto de estudo aprofundado na seara jurídica, o que, juntamente com uma metodologia que explora a complexidade normativa das áreas marinhas protegidas, revela o caráter inovador desta pesquisa.

1.3 UMA ANÁLISE ESTRUTURADA NO EMARANHADO DE FONTES NORMATIVAS QUE COMPÕEM O DIREITO BRASILEIRO DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS

Tendo em vista a problemática acima, propõe-se um método de análise que privilegia o reconhecimento do emaranhado de fontes normativas envolvidas. A presente tese tem por objetivo principal avaliar as implicações jurídicas da criação e implementação de áreas marinhas protegidas quanto aos direitos de comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil. De maneira específica, busca-se desvendar as relações entre os regimes jurídicos aplicáveis às

⁸¹ O fenômeno da apropriação do espaço marinho-costeiro por interesses externos ao das comunidades que dele depende vem sendo internacionalmente chamado de “coastal” ou “ocean grabbing”. A expressão aplica-se a situações em que iniciativas como áreas marinhas protegidas, políticas de produção de energia, de desenvolvimento ou de pesca são implementados por meio de ações que prejudicam a segurança e o sustento humanos ou produzem impactos que reduzem o bem-estar socioecológico, afetando negativamente essas comunidades. Sobre o assunto, ver: BENNETT, Nathan; GOVAN, Hugh, *Ocean grabbing*, **Marine Policy**, v. 57, p. 61–68, 2015.

⁸² No mesmo sentido: REDFORD; MACE, *Conserving and contesting biodiversity in the Homogocene*; MARTIN, Adrian; AKOL, Anne; PHILLIPS, Jon, *Just conservation? On the fairness of sharing benefits*, in: SIKOR, Thomas (Org.), **The justices and injustices of ecosystem services**, New York: Routledge, 2013, p. 69–91; DIEGUES, **Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil**.

AMPs e os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras, identificando as normas e instrumentos que contribuem para a persistência, mas também aqueles que, a *contrario sensu*, podem levar à superação da constatação de que, apesar de instarem diretamente os Estados a proteger a diversidade sociocultural, as AMPs enfrentam dificuldades para melhorar efetivamente a situação de vulnerabilidade econômica, social e ambiental das comunidades tradicionais costeiras.

Trata-se de tema duplamente delicado para um estudo jurídico, haja vista que se ocupa de sujeitos cujos direitos não são claramente definidos e instituto altamente complexo. Para perceber isso, basta observar que, se a pesca artesanal pode ser praticada por populações autóctones, as comunidades tradicionais pesqueiras nem sempre assim se identificam, o que tem influência nos direitos que lhes são acordados. Da mesma forma, a delimitação das normas, direitos e obrigações que compõem o regime jurídico aplicável a uma AMP, é, por si só, um desafio, tendo em vista o caráter multidisciplinar dos bens protegidos pelo direito ambiental, agravado pelo alto dinamismo que é próprio do espaço marinho-costeiro e dos recursos marinhos.

A fim de encará-lo com a devida responsabilidade científica, alguns recortes analíticos fizeram-se essenciais. Quanto às abordagens de análise mobilizadas, este trabalho é qualitativo e se vale essencialmente de coleta de dados de documentos jurídicos, desde as normas⁸³ individualmente consideradas até o ordenamento jurídico, que opera sob imperativos de coerência e completude.⁸⁴ Dessa forma, foram analisados enunciados normativos expressos em: tratados, convenções e diretrizes internacionais; códigos de conduta; leis (constitucionais ou infraconstitucionais); atos e contratos administrativos.⁸⁵ Complementarmente, informações empíricas foram exploradas, a fim de compreender a influência das comunidades em processos de criação e aplicação do direito, pelo estudo de instrumentos informais de gestão de recursos

⁸³ Quanto à noção de norma, filia-se aqui ao conceito semântico de norma de Alexy, para quem “norma é o significado de um enunciado normativo”. Esse significado, por sua vez, é definido com o auxílio de modalidades deônticas como a do dever, a da proibição e a da permissão e é estruturado em regras ou princípios. O conceito desenvolvido por Alexy, conforme destaca o próprio autor, se presta a tratar de problemas da dogmática jurídica e da aplicação do direito, por isso foi o conceito eleito neste trabalho. (ALEXY, Robert, **Teoria dos direitos fundamentais**, São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 53–60.)

⁸⁴ Estes são atributos do ordenamento jurídico, que podem apresentar problemas de antinomias e lacunas, a seu turno solucionáveis mediante critérios de soluções de antinomia ou pelo recurso à analogia e aos princípios gerais do direito. Conforme explicado em: BOBBIO, Norberto, **Teoria do ordenamento jurídico**, 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

⁸⁵ Para uma descrição das espécies de atos e contratos administrativos existentes no sistema brasileiro, vide: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel, **Direito Administrativo Brasileiro**, 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 203–254.

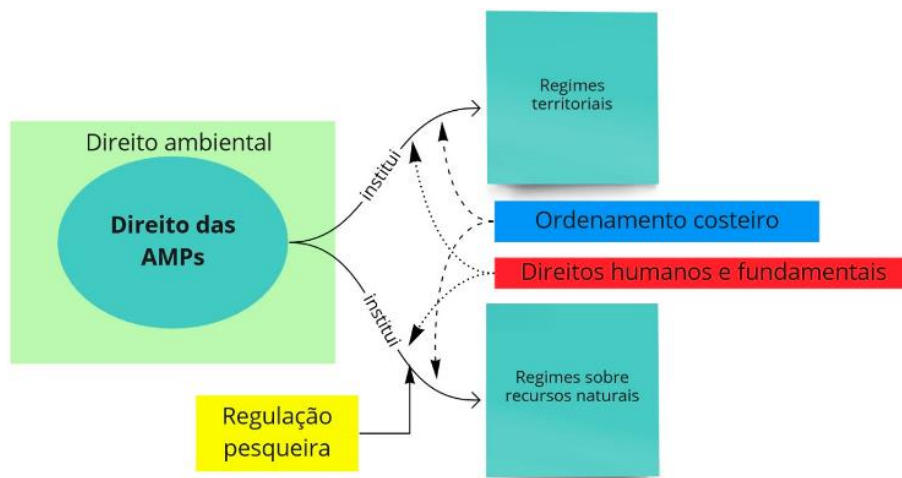
naturais, de arranjos jurídicos de outros países e estudos de casos concretos, judicializados ou não.

No perscrutamento das fontes necessárias ao atingimento do objetivo almejado, apresentou-se necessário delimitar, tanto o direito internacional que regula as áreas marinhas protegidas, como o contexto legal nacional que a ele se articula, uma vez que é o direito interno aos Estados que traz cogência à vagueza e imprecisão do direito internacional do meio ambiente. Nesse sentido, é válido observar que a legislação ligada à implementação da obrigação de conservar a biodiversidade marinha por áreas protegidas no Brasil é composta por diversos corpos normativos, ou regimes⁸⁶ de origens e objetivos distintos, que interagem entre si na (con)formação do complexo direito brasileiro das AMPs.

As AMPs estabelecem regimes de acesso e uso de determinados territórios e de seus recursos naturais, os quais se conectam a duas características das comunidades pesqueiras: a dependência sociocultural, econômica e ambiental ao território marinho-costeiro e os conhecimentos relevantes à conservação dos recursos pesqueiros. Assim, para avaliar como os diversos regimes mobilizados pelas unidades de conservação costeiras e marinhas afetam os direitos de comunidades tradicionais pesqueiras, impõe-se averiguar, para além das normas diretamente ligadas ao sistema nacional de áreas protegidas, que pode-se dizer fazerem parte do direito ambiental, as fontes normativas internacionais e nacionais que estabelecem direitos humanos e fundamentais, a regulação sobre a atividade pesqueira e, ainda, as normas que ordenam a apropriação e o uso do espaço marinho-costeiro. A figura abaixo busca sintetizar a complexidade da situação ora descrita:

⁸⁶ Segundo Cornu, “regime” significa um conjunto de normas “*considéré comme un tout, soit en tant qu’il regroupe l’ensemble des règles relatives à une matière, soit en raison de la finalité à laquelle sont ordonnées les règles*”. (CORNU, Gérard, **Vocabulaire juridique**, 12. ed. Paris: PUF, 2018, p. 879.)

Figura 1 - Regimes que compõem o direito das AMPs conforme a problemática da tese



Fonte: Elaborado pela autora.

Tomando em conta essa interação de conjuntos normativos, faz-se necessário delimitar as fontes a serem discutidas (1.3.1), bem como apresentar os pontos de inovação e a estrutura que dará vida ao presente estudo (1.3.2).

1.3.1 Delimitação das fontes estudadas

Importa detalhar brevemente, já nessa introdução, cada um dos regimes envolvidos, a começar pelo direito internacional das AMPs (1.3.1.1), seguido do nacional brasileiro concernente (1.3.1.2).

1.3.1.1 Os fundamentos do direito internacional das AMPs

O que esta tese chama de direito brasileiro das AMPs é fortemente orientado pelo direito internacional. A CDB constitui o principal diploma normativo internacional acerca das áreas marinhas protegidas, mas também se verifica influência relevante de outros tratados internacionais, como a Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar (CNUDM), a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como de normativas oriundas de organizações internacionais, como a FAO.

Além de ter fornecido uma definição jurídica mundial para o instituto das áreas protegidas, a CDB localizou-o dentro das noções de conservação e uso sustentável, dois de seus três objetivos principais. Muito embora o texto da convenção tenha separado as ações de conservação das de utilização sustentável dos componentes da diversidade biológica, que

compreende dos genes a habitats e ecossistemas,⁸⁷ é possível afirmar que a conservação da biodiversidade abrange a utilização sustentável. É que se observa a intenção de permitir e até de incentivar a realização de atividades humanas compatíveis em muitas das medidas elencadas no artigo dedicado à conservação *in situ*. Pela CDB, as ações de conservar comportam, portanto: criar e regulamentar áreas protegidas e afins; manter e restaurar espécies, habitats e ecossistemas; respeitar, preservar e manter o conhecimento e as práticas de comunidades locais relevantes à conservação; identificar e monitorar ameaças à biodiversidade; compatibilizar usos à noção de sustentabilidade e proteger e encorajar usos tradicionais compatíveis.⁸⁸

Aliás, é por meio da noção de utilização sustentável que mais se expressa a conservação no direito aplicável ao ambiente marinho. A própria noção jurídica de conservação marinha tem origem e escopo estreitamente relacionados à regulação da atividade pesqueira. Com histórico intrincado a disputas judiciais em torno do direito de pescar, o princípio da utilização sustentável nasce do exercício da soberania dos Estados sobre os recursos marinhos sob suas jurisdições como consequência do aumento da capacidade de explorá-los, impondo-se a necessidade de conservá-los para evitar um estado de exaustão.⁸⁹

Após algumas convenções estabelecendo restrições de acesso aos estoques pesqueiros,⁹⁰ com CNUDM passou-se a regulamentar de forma direta a conservação de recursos marinhos internacionais e nacionais.⁹¹ Por um lado, a convenção estabeleceu uma obrigação geral de proteção do ambiente marinho, determinando que os Estados adotem todas as medidas

⁸⁷ De acordo com o art. 2º, diversidade biológica é “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

⁸⁸ Essas medidas são detalhadas nos arts. 8º, 9º e 10º da convenção.

⁸⁹ REDGWELL, Catherine, Sustainable use of natural resources, *in*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.), **Principles of Environmental Law**, Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 116–119.

⁹⁰ Segundo Birnie, Boyle e Redgwell, esses tratados, que, de todo modo, possuíam efeito indireto sobre a conservação, eram majoritariamente regionais. A título exemplificativo, citam-se: a Convenção do Pacífico Norte para focas, de 1957 e a Convenção Internacional para a Conservação do Atum e Afins do Atlântico, de 1966. (BIRNIE, Patrícia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine, **International Law and the Environment**, 3. ed., New York: Oxford University Press, 2009, p. 712). Também reforça o afirmado a tabela fornecida por Tanaka, com convenções internacionais de direito do mar de 1902 até 2002 (TANAKA, Yoshifumi, **A dual approach to ocean governance : the cases of zonal and integrated management in international law of the sea**, Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008, p. 130).

⁹¹ As áreas sob a jurisdição dos Estados são a região dentro da qual os Estados costeiros possuem direitos soberanos ou de jurisdição, compreendendo, por força do disposto na CNDUM, as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma continental. Assim, trata-se de termo que, no mundo jurídico, serve de base para a definição de obrigações e direitos aos Estados que possuem uma costa marítima. Para mais sobre o assunto, consultar: ARAUJO, Fernanda C. B.; BORGES, Fernanda Salgueiro, Áreas sob a jurisdição dos Estados, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, v. 231–238, p. 361–368.

compatíveis com a convenção “necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha, qualquer que seja a sua fonte,” inclusive considerando “ecossistemas frágeis”, “habitats” e “espécies”.⁹² Por outro lado, entretanto, ela somente exemplifica expressamente instrumentos de conservação relacionadas à atividade pesqueira realizada na ZEE: a adoção de um total de capturas permissíveis, com a finalidade de alcançar o rendimento máximo constante⁹³ e levando em conta fatores ecológicos e econômicos, “incluindo as necessidades econômicas das comunidades costeiras que vivem da pesca”.⁹⁴

O fato de a Convenção de Montego Bay não ter tratado expressamente da criação de AMPs, contudo, não prejudica a possibilidade de criação de áreas protegidas no ambiente marinho dentro das jurisdições nacionais.⁹⁵ Ainda que, conforme o art. 22.2 da CDB, sua implementação deva ocorrer em conformidade com as obrigações e direitos da CNUDM, cujos termos foram concluídos uma década antes dos da CDB,⁹⁶ a relação entre as duas convenções tem se dado no sentido da cooperação, a CDB tendo servido para atualizá-la até mesmo quanto ao instituto das áreas marinhas protegidas.⁹⁷

Mais do que isso, pela análise da atuação dos tribunais internacionais, pode-se defender que existe uma obrigação internacional de criar AMPs fundada na noção de conservação da biodiversidade. Nesse sentido, vale destacar algumas manifestações do Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM). Em 1999, a corte declarou que “a conservação dos recursos biológicos do mar constitui um elemento na proteção e na preservação do meio ambiente

⁹² Cf. os arts. 192 e 194.

⁹³ O rendimento máximo constante tem origem no conceito de *optimum sustainable yield*, projetado na década de 1930, e significa o “uso máximo que um recurso renovável pode sustentar sem impedir sua renovação por meios naturais ou reabastecimento”. UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, **Glossary of environment statistics**, 11. ed. New York: United Nations, 1997. [tradução livre]

⁹⁴ De acordo com o texto do art. 61.3.

⁹⁵ Em 2015, após quase uma década de discussões, os Estados entraram em consenso acerca da necessidade de um novo quadro normativo vinculante diante das lacunas existentes acerca da conservação e do uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição dos Estados. Um novo tratado internacional sobre o assunto está em discussão no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo projeto traz, em sua última versão, a seguinte definição para áreas marinhas protegidas: “*Marine protected area*” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation and sustainable use objectives [and that affords higher protection than the surrounding areas]. INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON MARINE BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION, Advance, unedited version, p. 5.

⁹⁶ Sobre o assunto: KOH, Tommy T. B, A constitution for the Oceans, remarks by Ambassador Koh of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1982.

⁹⁷ As Metas de Aichi são um exemplo dessa cooperação. Um estudo detalhado das interações entre as principais convenções que se ocupam da conservação e uso sustentável no ambiente marinho é feito em: DIZ, Daniela, Unravelling the intricacies of marine biodiversity conservation and its sustainable use: an overview of global frameworks and applicable concepts, **Edinburgh School of Law Research Paper Series**, n. 11, p. 1–23, 2016.

marinho”.⁹⁸ Mais recentemente, em 2015, emitiu opinião consultiva sobre as obrigações do Estado de bandeira no caso de pesca ilícita, não declarada ou não regulamentada (INN), tendo afirmado que a “gestão sustentável”⁹⁹ dos estoques pesqueiros tem por significado e objetivo último a conservação e o desenvolvimento dos estoques compartilhados enquanto recurso viável e sustentável;¹⁰⁰ além de ter reconhecido que a responsabilidade do Estado de bandeira em função de atividades de pesca INN decorre das obrigações em matéria de conservação e gestão dos recursos marinhos vivos previstas nos arts. 58, §3º, 62, §4º, 91 a 94 e 192-193 da CNUDM, que impõem determinados comportamentos.¹⁰¹

O Tribunal Permanente de Arbitragem (TPA), a seu turno, teve a oportunidade de se manifestar especificamente sobre áreas marinhas protegidas no caso Chagos. A demanda foi proposta pela República de Maurício contra o Reino Unido, sob o argumento de que a criação de uma AMP pelo Reino Unido no arquipélago de Chagos infringiu direitos de pesca dos mauricianos, entre outros salvaguardados pela CNUDM.¹⁰² A decisão prolatada em 2015, atendo-se a aspectos procedimentais, afirmou, com base nos parágrafos 4º e 5º do art. 194 da CNUDM, que a Parte XII da convenção não se aplica apenas à prevenção, redução ou controle da poluição marinha, mas que pode se concretizar pela criação de áreas marinhas protegidas. Para tanto, contudo, os Estados precisam observar os direitos e deveres de outros Estados.¹⁰³ Nesse sentido, afirmou que, a fim de não violar o disposto no art. 194, §4º, os Estados, ao restringirem direitos de pesca em função do art. 194, §1º da Convenção pela criação de uma

⁹⁸ Refere-se aqui à decisão prolatada no âmbito dos casos 3 e 4 do TIDM, da Nova Zelândia (caso 3) e Austrália (caso 4) em face do Japão. Conforme a alegação dos requerentes, o país fracassou na preservação e na cooperação para preservar os estoques de atum de nadadeira azul, que estavam em seu mais baixo nível da história, em razão da pesca experimental que desenvolveu unilateralmente durante os anos de 1998 e 1999. TIDM. **Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan)**, decidido em 27 ago. 1999.

⁹⁹ A expressão “gestão sustentável” é utilizada recorrentemente em tratados e textos internacionais sobre pesca. No contexto dos recursos marinhos, está presente no Capítulo 17 da Agenda 21, no sentido da promoção de uma política integrada, com processo decisório que envolve todos os setores no intuito de promover a compatibilidade e o equilíbrio de usos. No direito brasileiro, é representada por terminologias semelhantes, a exemplo do “uso sustentável” (art. 2, XI, da Lei do SNUC) e de “sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros” (Cap. III, Seção I, da Lei da Pesca). Sobre os usos da expressão nos direitos internacional e nacional do Brasil e da França, consultar: OLIVEIRA, Carina Costa de; LANFRANCHI, Marie-Pierre. Gestão sustentável. in: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.). **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 95–101.

¹⁰⁰ TIDM. **Advisory Opinion 21 (requested by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC))**, de 2 abr. 2015, parag. 187-191.

¹⁰¹ *Ibid.*, parag. 110–112; 129–131.

¹⁰² Segundo a República de Maurício, a atuação do Reino Unido havia violado os arts. 2.3, 56.2, 194 e 300 da CNUDM.

¹⁰³ TPA. **Chagos marine protected area arbitration (Mauritius vs. United Kingdom)**, de 18 mar. 2015, parag. 320; 538–541.

AMP, devem justificar tal medida e explorar previamente alternativas menos restritivas, num exercício de harmonização dos direitos conflitantes.¹⁰⁴

Diante da complementaridade entre a CNUDM e a CDB, juntamente com as precisões fornecidas nas contendas internacionais, é possível afirmar que, em nome da conservação, são definidas obrigações de agir aos Estados, as quais podem se relacionar aos princípios da proteção do ambiente marinho e da utilização sustentável dos recursos marinhos, inclusive com a possibilidade de sujeição estatal à responsabilização internacional.¹⁰⁵ Como consequência, o estabelecimento de AMPs consiste em um poder-dever estatal. Por força da CDB, as partes contratantes se comprometeram a criar sistemas nacionais de áreas protegidas, que incluem aquelas localizadas no mar, como parte de uma estratégia mundial de conservar a biodiversidade, o que inclui o respeito e a promoção da diversidade cultural. Em função da CNUDM, os Estados costeiros, em observância à obrigação geral de proteger o ambiente marinho ou a uma específica de conservar os recursos marinhos vivos, ambas impondo limites ao direito estatal soberano de explorar recursos marinhos vivos, podem criar áreas marinhas protegidas, dentre uma série de medidas cabíveis.

Tendo em conta que o fim último da conservação da biodiversidade por áreas marinhas protegidas, assim como de todos os instrumentos do direito internacional do meio ambiente, é o desenvolvimento sustentável, importa fazer brevíssima incursão acerca dos contornos jurídicos do conceito adotados nesta tese.¹⁰⁶ Nesse sentido, reconhece-se haver uma tendência para sua consolidação enquanto princípio costumeiro do direito internacional do meio

¹⁰⁴ *Ibid.*, parag. 540–541

¹⁰⁵ Com base nessas e em outras normas de direito internacional, Redgwell chega a conclusão semelhante quanto à conservação da biodiversidade: “*Conservation is better understood as an umbrella term that recognizes [sustainable] management as a necessary tool toward accomplishing the various legitimate goals of conservation, be it conservation to achieve infinite use or conservation for the purposes of protection.*” (REDGWELL, Sustainable use of natural resources, p. 120.). Oliveira e Barros, por sua vez, entendem ser defensável a existência de uma obrigação de conservar, que se revela no ambiente marinho principalmente como obrigação de meio, mas também é identificada como objetivo. Visitar: OLIVEIRA, Carina Costa de; BARROS, Larissa Suassuna Carvalho, Obrigação de conservar, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 309–318.

¹⁰⁶ A conexão entre conservação e desenvolvimento em textos normativos se deu ainda em 1949, quando da primeira conferência da ONU sobre conservação e utilização de recursos, e acompanhou todo o processo de reformulação da noção para termos sustentáveis. Sobre o tema, consultar: SANDS *et al*, **Principles of International Environmental Law**, p. 26–27.

ambiente, mesmo que em termos de extrema abstração,¹⁰⁷ com peso de obrigação de meio,¹⁰⁸ que impõe aos Estados o dever de promover um desenvolvimento sustentável,¹⁰⁹ apesar de as normas que o afirmam serem, na maioria, *soft norms*,¹¹⁰ e de a jurisprudência internacional titubear sobre o tema.¹¹¹ Ademais, sem desconsiderar que sua definição mais difundida é a consagrada no relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) “*Our Common Future*”, ou Relatório Brundtland, de 1987, onde é tido como aquele desenvolvimento “que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”,¹¹² entende-se

¹⁰⁷ O TPA, no caso *Indus Waters Kishenganga*, fez referência aos casos *Iron Rhine* e *Gabcikovo-Nagymaros*, que expressamente aplicaram o desenvolvimento sustentável, para enfatizar necessidade de a corte observar os princípios costumeiros do direito internacional do meio ambiente na interpretação do tratado “*Indus Waters*” (TPA. *Indus Waters Kishenganga arbitration (Pakistan vs. India)*, of 20 December 2013. Parags. 84-85.)

¹⁰⁸ Também chamada de obrigação de comportamento, em oposição às obrigações de fim, ou de resultado. No direito internacional, essa categoria de obrigação é chamada de “*due diligence*”. Sobre o assunto, consultar: MATZ-LÜCK, Nele; DOORN, Erik van, *Due diligence obligations and the protection of the marine environment*, **L’observateur des Nations Unies**, v. 42, p. 169–187, 2017.

¹⁰⁹ Nesse sentido convergem os argumentos trazidos, entre outro autores, por: BARRAL, Virginie, *The principle of sustainable development*, in: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.), **Principles of Environmental Law**, Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 103–114; BIRNIE; BOYLE; REDGWELL, **International Law and the Environment**, p. 125–127; VOIGT, Christina, *The principle of sustainable development: integration and ecological integrity*, in: VOIGT, Christina (Org.), **Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental law**, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2013, p. 154–155.

¹¹⁰ Tanto as *soft* como as *hard laws* apresentam custos e benefícios. A diferença entre as duas pode ser compreendida pelas características das normas ditas *soft*. Assim, chamam-se de *soft* as normas que apresentam flexibilização (ou enfraquecimento) quanto a alguma ou todas as seguintes dimensões: de obrigação, precisão e delegação, flexibilização essa que pode facilitar a criação de normas impositivas em situações de intenso debate político. Para mais sobre o assunto, consultar: ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan, *Hard and Soft Law in International Governance*, **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 421–456, 2000.

¹¹¹ Apresentam-se alguns exemplos que demonstram essa hesitação: o caso do projeto *Gabcikovo-Nagymaros* (Hungria vs. Eslováquia), decidido pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em 1997, que foi o primeiro a invocar a expressão, mas prevaleceu o entendimento de que se tratava de um conceito jurídico relevante, em detrimento do reconhecimento da natureza de princípio jurídico de direito internacional costumeiro levantada pela opinião dissidente do juiz Weeramantry; o caso *US Shrimp*, no âmbito do Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em cuja decisão, de 1998, o desenvolvimento sustentável também restou entendido como um conceito integrador do desenvolvimento social e econômico à proteção ambiental, capaz de direcionar a interpretação do acordo do GATT, de 1994, com elementos substantivos e procedimentais, mesmo que implicitamente. (SANDS, Philippe, *International courts and the application of the concept of sustainable development*, in: **Max Planck Yearbook of United Nations Law**, 3. ed. [s.l.: s.n.], 1999, p. 389–405.). Em 2005, o TPA também evitou se aprofundar em questões ligadas ao *status* jurídico do desenvolvimento sustentável, mas tratou de temas ligados ao meio ambiente como “princípios emergentes” e do dever de integrar proteção ambiental no processo de desenvolvimento previsto no princípio 4 da Declaração do Rio como “princípio geral do direito internacional”, na decisão do caso *Iron Rhine* (Bélgica vs. Holanda) (TPA. *Iron Rhine (Belgium vs. Netherlands)*, de 24 maio 2005. parag. 58-59). Em 2010, a CIJ avançou um pouco na decisão do caso *Pulp Mills* (Argentina vs. Uruguai), ao tratar da expressão como “objetivo” a ser considerado na atuação dos Estados, mas não foi além. (BARRAL, Virginie, *Sustainable development in international law: nature and operation of an evolutive norm*, **The european journal of international law**, v. 23, n. 2, p. 377–400, 2012, p. 387.)

¹¹² Os primórdios da expressão podem ser encontrados na noção de ecodesenvolvimento, levantada já na Conferência de Estocolmo, que defendia uma proposição conciliadora dos interesses dos países do Norte (à época também chamados de países de primeiro mundo) e do Sul (ou países de terceiro mundo) para o desenvolvimento.

mais útil, para os fins desta tese, definir juridicamente o desenvolvimento sustentável pela explicação acerca do seu núcleo, que pode ser reduzido a três elementos: intergeracionalidade, intrageracionalidade e integração.¹¹³ A intergeracionalidade se expressa pelo princípio da equidade intergeracional e se conecta à parte “sustentável” da expressão, demandando que seja preservado o capital ambiental para as futuras gerações,¹¹⁴ enquanto o princípio da equidade intrageracional diz respeito ao “desenvolvimento” e requer a distribuição justa dos benefícios econômicos e sociais entre as pessoas da mesma geração. A estes dois elementos, que devem ser perseguidos em conjunto, se aplica a integração, uma “técnica-chave” para a realização do objetivo de desenvolvimento sustentável.¹¹⁵

No contexto jurídico das AMPs, as comunidades tradicionais pesqueiras figuram como sujeitos de direitos e deveres. Sua definição é apreendida de maneira indireta, sob o auxílio de expressões aplicáveis a esse grupo social. No domínio da CDB, pelas suas características socioculturais, as CTPs se enquadram nas chamadas “comunidades locais e indígenas”, constituindo atores altamente interessados na e interessantes à conservação da biodiversidade marinha. O dever de respeito, proteção e manutenção dos conhecimentos, inovações e práticas dessas populações atua como limitador do poder público na persecução do desenvolvimento nacional, inclusive com a imposição de regras de repartição dos benefícios oriundos do uso de conhecimentos tradicionais.¹¹⁶ Ao mesmo tempo, a proteção e promoção de seus modos de vida a ser implementada pelos Estados condiciona a liberdade dos comunitários quanto às suas

Para seus defensores, o crescimento econômico, apesar de necessário, não seria suficiente para gerar aumento da qualidade de vida humana. Reforça o afirmado: “[...] o vínculo biunívoco e indissolúvel entre desenvolvimento e meio ambiente e o resultante conceito normativo de ecodesenvolvimento, mais tarde batizado de desenvolvimento sustentável, foram discutidos na Conferência de Estocolmo, em 1972”. (SACHS, Ignacy, **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**, São Paulo: Estúdio Nobel, 1993, p. 60.)

¹¹³ Todos eles são identificáveis já nos princípios 3 e 4 da Declaração do Rio, segundo os quais “o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras” e “a fim de atingir o desenvolvimento sustentável, a proteção do ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada” [tradução livre].

¹¹⁴ Como ressalta Weiss, na falta de um instrumento jurídico que defina os elementos do princípio da equidade intergeracional, uma revisão de escritas jurídicas e instrumentos normativos indica que o núcleo do princípio é que, enquanto a geração presente tem o direitos de usar a Terra e seus recursos naturais para atender a suas necessidades próprias, ela deve passar a Terra para as gerações futuras numa condição não pior do que a que recebeu, de modo que as gerações futuras possam também atender às suas necessidades. A autora também articula três postulados a essa condição: acesso não discriminatório, diversidade de opções e qualidade ambiental. Ainda, afirma que o princípio se relaciona como da equidade intrageracional, na medida em que os problemas de equidade entre as pessoas que vivem atualmente precisam ser resolvidos para que elas possam cumprir com a obrigação intergeracional. Vide: WEISS, Edith Brown, Intergenerational equity, *in*: WOLFRUM, Rüdiger (Org.), **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, online edn: Oxford University Press, 2015, parag. 6–11.

¹¹⁵ No mesmo sentido: BARRAL, The principle of sustainable development, p. 5 (draft). O tema será retomado no capítulo 5.

¹¹⁶ Ver os arts. 8º, alínea j, e 10.

estratégias de desenvolvimento, na medida em que se dá sob a condição de que essas comunidades cooperem com os objetivos de conservar a biodiversidade e utilizá-la sustentavelmente.¹¹⁷

Em verdade, o importante papel conservacionista das comunidades tradicionais e locais tem se difundido no direito internacional do meio ambiente como um todo, relacionando-se ao próprio alcance do desenvolvimento sustentável.¹¹⁸ Entre os exemplos de interconexão normativa entre a atuação das comunidades tradicionais e o alcance do desenvolvimento sustentável, vale mencionar que a UNESCO, para além da Convenção do Patrimônio Mundial, consagrou, em acordos posteriores, como a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005, a importância da proteção das práticas, expressões, conhecimentos e técnicas tradicionais materiais e imateriais para o desenvolvimento sustentável.¹¹⁹ No mesmo sentido é o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, de 2001, ao afirmar que esforços de comunidades indígenas e locais para a conservação desses recursos devem ser promovidos ou apoiados.¹²⁰

Para as comunidades tradicionais pesqueiras, o mais importante deles é a Convenção 169 da OIT, sobre Povos¹²¹ Indígenas e Tribais, assinada em 1989, a qual menciona, notadamente, o direito à proteção, respeito e conservação dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais tanto individual e coletivamente; à consulta prévia com vistas ao consentimento das comunidades e ao respeito à relação especial que mantém com suas terras ou territórios.¹²² Mas também há outros exemplos, em nível de *soft law*, tais como a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos Povos Indígenas, aprovada pela Assembleia Geral em 2007 com o consentimento de 143 países, que faz alusão, entre outros, ao direito à integridade

¹¹⁷ Sabe-se que o próprio uso do conceito de cultura em normas jurídicas que tratam de populações tradicionais pode ser problematizado, mas esse caminho não interessa a esta tese. Sobre o assunto, consultar: SEGATO, Rita Laura, Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores, **Direito UnB**, v. 01, n. 01, p. 65-92, 2014.

¹¹⁸ Ressalte-se que o mesmo artigo da CDB que determina sua implementação conforme as disposições do Direito do Mar, estabelece que a convenção não deve afetar direitos e obrigações das Partes Contratantes decorrentes de outros acordos internacionais (art. 22.1).

¹¹⁹ Ver especialmente o art. 2.2, alínea “e”, da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, que inclui as “técnicas artesanais tradicionais” como parte do patrimônio cultural imaterial, e art. 2.6 da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ao reconhecer que a “proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futura”. Elas foram promulgadas no ordenamento jurídico do Brasil, respectivamente, por meio dos Decretos Presidenciais n.º 5.753, de 12 de abril de 2006, e n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007.

¹²⁰ Ver o art. 5.1. O tratado foi internalizado ao ordenamento pátrio pelo Decreto n.º 6.476, de 5 de junho de 2008.

¹²¹ Vale mencionar que, como afirma o art. 1º, item 3 da convenção, a utilização do termo “povos” em seu texto não equivale ao conteúdo semântico que o termo possui para o direito internacional.

¹²² Cf. os arts. 5º, 8º e 13º.

cultural, à igualdade e à não discriminação, à autodeterminação, à terra, ao território e aos recursos naturais e ao direito à consulta prévia; e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais, adotada em dezembro de 2018 e expressamente aplicável aos pescadores artesanais das zonas costeiras.¹²³ No nível regional, há, ainda, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, aprovada em 15 de junho de 2016 pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que reitera as obrigações previstas na Convenção 169, ao passo que se diferencia dos demais instrumentos internacionais ao mencionar o direito de povos indígenas em isolamento voluntário permanecerem em tal condição.¹²⁴

Na interface entre conservação e gestão pesqueira, a FAO tem sido grande promotora dessa relação. Já em 1995, o Código de Conduta para Pesca Responsável, que tem como objetivo principal “fornecer princípios e padrões aplicáveis a conservação, gestão e desenvolvimento da pesca”, estabelecia a consideração o conhecimento tradicional na tomada de decisões relativas à conservação e à gestão das pescarias um de seus princípios.¹²⁵ Essa necessidade foi reforçada e detalhada nas Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza (Diretrizes PPE),¹²⁶ aprovadas em 2014 como complemento do Código de Conduta, no intuito de orientar as políticas públicas do setor e garantir condições de trabalho digno aos seus profissionais.¹²⁷ Entre outras medidas, o documento recomenda, especialmente aos países em desenvolvimento, que os Estados facilitem, capacitem e apoiem as comunidades de pescadores a participarem e assumirem responsabilidades na gestão dos recursos, inclusive em áreas protegidas.¹²⁸

Essa conexão se expressa, ainda, nas metas internacionais. Fazia parte da Meta n.º 18 de Aichi respeitar e integrar completamente conhecimentos, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade na implementação da CDB e das legislações nacionais. E o ODS 14 não apenas possui meta

¹²³ Aprovada pela Resolução UNGA A/RES/73/165.

¹²⁴ Cf. o AG/RES.2888 (XLVI-O/16).

¹²⁵ Conforme arts. 1.2 e 6. 4. FAO, **Code of conduct for responsible fisheries**, Roma: FAO, 1995.

¹²⁶ Vale mencionar que a versão em francês do documento utiliza o termo “pesca artesanal” ao invés de “pesca de pequena escala, reiterando a proximidade semântica dos termos. (Citar)

¹²⁷ O ponto de partida para a elaboração do documento, por sua vez, data de 2006, quando a Assembleia Geral da ONU deu à FAO mandato para desenvolver orientações a fim de estimular a contribuição da pesca de pequena escala para a superação da pobreza e a segurança alimentar. Ver: UNGA Resolução 61/105 2006.

¹²⁸ FAO, **Diretrizes voluntárias para garantir a pesca de pequena escala sustentável no contexto da segurança alimentar e da erradicação da pobreza**, seq. 5.

vinculada ao estabelecimento de novas AMPs,¹²⁹ mas também visa a assegurar que os pescadores de pequena escala tenham acesso aos recursos marinhos e ao mercado.¹³⁰ Aliás, tem-se argumentado que trabalhar para garantir direitos a esses pescadores implica em facilitar o alcance de várias das metas dos ODS, senão de todas.¹³¹

Todas essas previsões demonstram uma evolução do entendimento acerca da conservação da biodiversidade marinha em direção a uma tomada em consideração das comunidades tradicionais pesqueiras. Seja com base nesses dispositivos internacionais, por si sós, seja pelo reforço e detalhamento provido nos textos normativos nacionais constitucionais ou infraconstitucionais, os Estados devem implementar medidas que incluem a defesa dessas comunidades como parte da proteção do ambiente marinho.¹³² Vejamos, então, a performance brasileira em face das obrigações internacionalmente assumidas nesse assunto.

1.3.1.2 As fontes do direito brasileiro das AMPs

No Brasil, as áreas (marinhas) protegidas preconizadas pela Convenção da Diversidade Biológica são representadas sobretudo pelas unidades de conservação, pela proximidade que guardam com os padrões internacionalmente estabelecidos. Elas compõem expressamente o leque de incumbências cabíveis ao Poder Público a fim de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e articulam normas constitucionais (1.3.1.2.1) e infraconstitucionais (1.3.1.2.2).

1.3.1.2.1 A Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), no *caput* do art. 225, afirma que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

¹²⁹ Cf. a já mencionada meta n.º 14.5.

¹³⁰ Cf. meta n.º 14.b.

¹³¹ Mesmo porque, na própria resolução que os aprova (A/RES/70/1), os ODS são tidos por integrados e indivisíveis. No mesmo sentido: FAO, **The relationship between the governance of small-scale fisheries and the realization of the right to adequate food in the context of the Sustainable Development Goals**, Rome: FAO, 2017.

¹³² O compromisso dos Estados com as normas internacionais tem início com a assinatura de um tratado ou acordo internacional, a que se sucede um procedimento formal de ratificação e de internalização para que seu texto gere efeitos vinculantes, ou com a edição de um ato por organização internacional à qual está vinculado. O status normativo da norma internalizada, ou seja, se há primazia quanto ao direito interno ou não, em geral ou em relação a alguma matéria específica - o que geralmente ocorre com os tratados relativos a direitos humanos - será definido na constituição de cada país. Sobre o funcionamento do direito internacional, consultar: DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain, **Droit international public**, 7. ed. Paris: LGDJ, 2002.

comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. A partir desse texto, a Constituição estabelece um direito geral, comumente chamado de direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a saúde dos seres humanos e pertencente, ao mesmo tempo, a cada um individualmente considerado e a uma coletividade indeterminada, diante da amplitude e do status de bem comum do bem ambiental. O §1º do mesmo artigo estabelece, por sua vez, um rol de incumbências aos diversos entes públicos relativas à efetivação desse direito. Entre eles, interessa a esta tese destacar os incisos I, que estabelece o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” e III, que coloca o dever de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos,¹³³ sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.¹³⁴

O Brasil não faz, em seu texto constitucional, associação das comunidades locais e indígenas à proteção do meio ambiente, muito menos fala especificamente em comunidades tradicionais pesqueiras. No entanto, o Estado brasileiro reconhece a pluralidade cultural do país, além de afirmar que garantirá aos vários grupos sociais o direito de exercer plenamente suas culturas, consideradas bens do patrimônio cultural brasileiro.¹³⁵ As ações protetivas do poder público compreendem a manutenção dos seus modos de criar, fazer e viver, mediante inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação, incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais, entre outras formas de preservação.¹³⁶

Esses princípios são complementados pelos demais direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º da CF, que incluem previsões de tratados de direitos humanos dos quais o

¹³³ Segundo Milaré, os espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs) podem ser classificados de duas formas: as de sentido amplo, onde se situam as Áreas de Preservação Permanente, Reserva legal, territórios indígenas e quilombolas, hortos florestais e jardins botânicos; e as de sentido estrito, representadas pelas unidades de conservação. Os ETEPs que se incluem no sentido amplo além das unidades de conservação não serão objeto de análise desta tese por não possuírem como objetivo principal a conservação da biodiversidade. (MILARÉ, Édís, **Direito do ambiente**, 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.)

¹³⁴ Sobre o tratamento constitucional do meio ambiente, consultar: SILVA, José Afonso da, **Direito ambiental constitucional**, 10a. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011; BENJAMIN, Antônio Herman, **Direito constitucional ambiental brasileiro**, in: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Orgs.), **Direito constitucional ambiental brasileiro**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010; MACHADO, Paulo Affonso Leme, *L'environnement et la Constitution brésilienne*, **Cahiers du Conseil Constitutionnel**, n. 15, 2004.

¹³⁵ É o que se depreende da leitura dos artigos 215 e 216 da CF.

¹³⁶ Cf. art. 216, §§ 1º ao 6º.

Brasil é signatário, tratados estes que receberam tratamento especial na CF. Em conformidade com o art. 5º, § 3º da CF, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Os que não passaram por essa votação têm status superior às leis ordinárias e inferior às constitucionais, e os tratados que não versam sobre matéria de direitos humanos equivalem às leis ordinárias, por força de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF).¹³⁷

Sob o recorte das previsões de interesse das CTPs em contexto de unidades de conservação, importa mencionar que o Estado brasileiro se comprometeu com todos os instrumentos normativos multilaterais e regionais acima elencados.¹³⁸ Quanto ao principal deles, destaca-se que o Brasil ratificou a Convenção n.º 169 da OIT em 2002, a qual entrou em vigor no país em 2004.¹³⁹ No entanto, até o momento, ainda não regulamentou um de seus dispositivos mais relevantes em termos de complementação do que já havia sido previsto pela CF/88, o procedimento para a consulta livre, prévia e informada diante de ações legislativas e administrativas que possam afetar povos tradicionais, cujo detalhamento foi deixado a cargo de cada Estado-membro.¹⁴⁰

1.3.1.2.2 *As fontes infraconstitucionais*

Em nível infraconstitucional, a regulamentação geral das unidades de conservação é feita pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)¹⁴¹ e seu decreto regulamentador.¹⁴² Suas previsões normativas, por sua vez, remontam à Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que elenca os espaços territoriais especialmente protegidos entre os seus instrumentos;¹⁴³ ao decreto que estabeleceu os princípios e diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade (PNB), que proveu detalhamentos acerca das medidas de conservação a serem adotadas no Brasil;¹⁴⁴ ao Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que estabeleceu as estratégias para o desenvolvimento de um sistema abrangente de áreas protegidas

¹³⁷ O assunto será aprofundado no capítulo 2.

¹³⁸ Retornar ao item 1.3.1.

¹³⁹ O Decreto Legislativo n.º 143, de 20 de julho de 2002 autorizou a ratificação, e o Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004 a promulgou, tendo sido este último consolidado no Decreto n.º 10.088, de 05 de novembro de 2019.

¹⁴⁰ O tema será discutido no Capítulo 2.

¹⁴¹ Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

¹⁴² Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto 2002.

¹⁴³ Ver o art. 9º, VI, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, após alteração de 1989, que incluiu os ETEPs.

¹⁴⁴ Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002.

no Brasil até 2015;¹⁴⁵ e, por último, à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que, além de defini-los, trouxe, entre os seus objetivos, o de “solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável”.¹⁴⁶ Nesta Introdução, limitar-se-á à fazer uma apresentação mais detalhada do SNUC, que fornece as características principais do sistema nacional brasileiro de áreas protegidas, enquanto os demais diplomas normativos serão aprofundados ao longo da tese.

Datando o SNUC do ano 2000, os procedimentos de criação e gestão, assim como a própria caracterização das diferentes espécies de áreas protegidas previstas no ordenamento jurídico nacional não seguiam uma orientação uníssona para os espaços protegidos em sentido estrito até sua edição. O instituto das unidades de conservação foi introduzido no Brasil pelo primeiro Código Florestal brasileiro,¹⁴⁷ com previsões esparsas até a década de 1990. Mas a intenção de planejar esse instrumento legal enquanto política pública integrada iniciou-se ainda na década de 1970, seguindo a expectativa crescente de institucionalização das temáticas ambientais que ocorria em todo o mundo.¹⁴⁸ O plano inicial (Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil) transformou-se em anteprojeto na década de 1980 e, em 1992, foi encaminhado ao Congresso sob o nome de Projeto de Lei n.º 2.892/92¹⁴⁹, sem nenhuma perspectiva de criação de categoria para a região costeiro-marinha.¹⁵⁰

De tal modo, o SNUC não foi elaborado tão simplesmente para cumprir o compromisso internacional definido na CDB de criação de um sistema nacional de áreas protegidas, mas foi fruto de um longo processo de lutas políticas e sociais, demandando, só na fase parlamentar, quase uma década de negociações entre defensores de ideias preservacionistas, de um lado, e

¹⁴⁵ Instituído por meio do Decreto n.º 5.758, de 13 de abril de 2006. Destaca-se que uma de suas diretrizes, especialmente aplicada para as áreas marinhas protegidas, é a de compatibilizar a conservação da diversidade biológica com a recuperação dos estoques pesqueiros (item 1.2, V).

¹⁴⁶ Instituído por meio do Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

¹⁴⁷ Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

¹⁴⁸ Sobre a evolução do tratamento jurídico das áreas protegidas no Brasil, vide: BENSUSAN, Nurit, **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 17 e ss; MEDEIROS, Rodrigo, Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil, **Ambiente e Sociedade**, v. IX, n. 1, p. 41–64, 2006.

¹⁴⁹ O trâmite do projeto de lei está disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38133>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁵⁰ Como relatado por Mercadante, com algumas complementações. Vide: MERCADANTE, Maurício Antônio Reis, Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC, *in*: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.), **Direito ambiental das áreas protegidas**, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190–193.

conservacionistas, chamadas de socioambientalistas, do outro.¹⁵¹ A lei de 2000 representou importante passo para a consolidação desse instrumento como política de Estado, ao estabelecer critérios e normas gerais para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.¹⁵²

A solução encontrada para o ponto relativo à possibilidade de ocupação humana nas unidades de conservação, alvo de amplas discussões no trâmite do projeto do SNUC, foi a adoção do termo “conservação da natureza” enquanto “manejo do uso humano da natureza”, num sentido amplo que abrange, entre outros conceitos, o de preservação e de utilização sustentável,¹⁵³ sob o objetivo geral de promover o desenvolvimento sustentável.¹⁵⁴ Essa é a lógica que caracteriza a complementaridade dos dois grupos de unidades de conservação.¹⁵⁵ No grupo de unidades de proteção integral encontram-se: estação ecológica (ESEC), reserva biológica (REBIO); parque nacional (PARNA); monumento natural (MONA) e refúgio de vida silvestre (REVIS). Já no grupo das unidades de uso sustentável estão: área de proteção ambiental (APA), área de relevante interesse ecológico (ARIE), floresta nacional (FLONA),¹⁵⁶ reserva extrativista (RESEX), reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e reserva particular do patrimônio natural (RPPN).¹⁵⁷

Vale mencionar, ainda, que o SNUC integrou em seu texto as reservas da biosfera, nomenclatura decorrente do programa “Man and the Biosphere” (MaB), da UNESCO.¹⁵⁸ Elas não se enquadram em nenhum dos grupos do SNUC, haja vista que possuem regulação e quadro institucional próprios. Trata-se de “modelo internacional de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais”¹⁵⁹ composto por espaços geográficos de grandes dimensões designados a partir da indicação dos países onde estão situadas e formam uma rede internacional

¹⁵¹ Esclareça-se que a proposta inicialmente levada ao Congresso se baseava fortemente no Plano de Sistema Nacional de 1979, essencialmente preservacionista, no sentido tradicional do termo. Já os chamados “socioambientalistas”, representados no congresso sobretudo pelos deputados Fábio Feldmann e Fernando Gabeira, apregoavam uma ideia mais abrangente de conservacionismo.

¹⁵² Sobre a evolução dos debates no Congresso Nacional acerca do projeto que resultou na lei do SNUC, vide Mercadante Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC.

¹⁵³ Manejo também é definido na Lei do SNUC. Ele é considerado “todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas”; segundo o art. 2º, VIII.

¹⁵⁴ Como se apreende da leitura do art. 2º, I e de outros dispositivos da Lei n.º 9.985.

¹⁵⁵ No mesmo sentido: CASTRO JÚNIOR, Evaristo de; COUTINHO, Bruno Henriques; FREITAS, Leonardo Esteves de, Gestão da biodiversidade e áreas protegidas, *in*: GUERRA, Antônio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.), **Unidades de conservação: abordagens e características geográficas**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 55–57.

¹⁵⁶ As categorias parque nacional e floresta nacional sofrem variações na denominação quando instituídas pelas instâncias estadual ou municipal, como direcionam os arts. 11, §4º e 17, §6º da Lei do SNUC.

¹⁵⁷ Ver a tabela do Apêndice A, para as características gerais de cada uma das 12 categorias de manejo previstas na Lei do SNUC.

¹⁵⁸ Sobre o programa, ver o sítio eletrônico da UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/>. Acesso em: 27 jun. 2021.

¹⁵⁹ Segundo o art. 41 da Lei do SNUC.

específica, conforme critérios estipulados pela UNESCO.¹⁶⁰ Considerando que elas, por si só, não implicam em proibições, restrições ou permissões às populações que com elas se relacionam, serão exploradas apenas quanto à função que podem exercer numa gestão integrada promovida pela regulação das unidades de conservação marinhas e costeiras.

Assim como o direito internacional, a legislação nacional brasileira carece de dispositivos expressamente sobre áreas marinhas protegidas.¹⁶¹ Por tal motivo, é preciso apoiar-se na definição fornecida pela Lei do SNUC para unidade de conservação, segundo a qual se trata do:

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.

A Lei do SNUC também não trata especificamente de comunidades tradicionais pesqueiras, acordando-lhes direitos por meio de nomenclaturas mais gerais. A lei afirma que o sistema de UCs deve tomar em consideração as condições e necessidades de populações locais na adaptação de métodos e técnicas e assegurar sua participação efetiva em todas as etapas de planejamento e implementação de UCs; assim como proteger os recursos naturais necessários à subsistência de comunidades tradicionais e garantir-lhes meios alternativos ou justa indenização pelos recursos naturais perdidos; além de respeitar e valorizar seu conhecimento e sua cultura, promovendo-as social e economicamente.¹⁶² Ademais, duas categorias de manejo

¹⁶⁰ O procedimento de designação de uma reserva da biosfera passa pelas seguintes etapas, previstas no art. 5º do Marco Estatutário da Rede Mundial de Reservas da Biosfera, de 1995: apresentação de candidatura pelo comitê nacional do programa MaB; verificação pelo secretariado do programa; avaliação pelo Comitê Consultivo para Reservas da Biosfera; tomada de decisão pelo *International Co-ordinating Council* e notificação do Estado interessado acerca da decisão. A inclusão na Rede Mundial de Reservas da Biosfera implica em benefícios, como o apoio a projetos de educação ambiental, capacitação, pesquisa e monitoramento da localidade, inclusive financeiro, por meio de fontes bilaterais e multilaterais, mas também depende de critérios a serem seguidos pelo governo local, tais como: passar por um processo de revisão periódica, ter zoneamento apropriado e ter um plano de gestão apropriado para a área. Sobre o programa e o referido estatuto, consultar: UNESCO, **The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves**, Paris: UNESCO, 1996.

¹⁶¹ Diferente foi o caminho eleito pelo ordenamento jurídico francês. O Código Ambiental dedica um capítulo às áreas marinhas protegidas, definindo-as pela possibilidade de possuir uma parcela marítima. Assim estabelece o art. L334-1: “Áreas marinhas protegidas incluem: 1º) parques nacionais com uma parte marítima, 2º) reservas naturais com uma parte marítima, 3º) os Decretos de proteção de biótopos com uma parte marítima, 4º) Os parques naturais marinhos, 5º) Os sítios Natura 2000 com uma parte marítima, 6º) As partes marítimas do domínio pertencente ao Conservatório do espaço litoral e as margens lacustres, 7º) As áreas de conservação haliêutica, 8º) As partes marítimas dos parques naturais regionais, 9º) As reservas nacionais de caça e vida selvagem com uma parte marítima, 10) Áreas marinhas protegidas criadas sob os códigos ambientais da Polinésia Francesa, nas províncias da Nova Caledônia e Wallis e Futuna, e 11) Áreas marinhas ou áreas com uma parte marinha demarcadas pela França em aplicação dos seguintes instrumentos regionais ou internacionais [...]”.

¹⁶² Cf. os objetivos e diretrizes dos arts. 4º, IV e XIII e 5º, III, VI e X da Lei 9.985.

expressamente se voltam à proteção e melhoria dos modos de vida de populações tradicionais.¹⁶³

Por outro lado, a utilização de unidades de conservação para fins de gestão pesqueira não figura entre as finalidades expressas do SNUC.¹⁶⁴ Assim sendo, as ações para a conservação dos recursos pesqueiros dependem de outros diplomas legais, como as normas setoriais pesqueiras, ou das previsões do plano de manejo de cada UC. Por isso, torna-se relevante abordar a regulação pesqueira.

A Lei da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP) é responsável por regular, de maneira geral, a pesca no país, o que inclui o ordenamento, o fomento e a fiscalização das atividades pesqueiras; a preservação, a conservação e a recuperação dos ecossistemas aquáticos; bem como o desenvolvimento socioeconômico dos trabalhadores da pesca e de suas comunidades.¹⁶⁵ A PNDSAP carrega em seu próprio nome a meta de promover a sustentabilidade. Ela visa, portanto, a promoção de uma gestão sustentável dos recursos pesqueiros.¹⁶⁶ Nesse sentido, a Lei condiciona o exercício da pesca à proteção dos ecossistemas e à manutenção do equilíbrio ecológico e à busca pela proteção do trabalhador e a segurança alimentar, entre outros princípios.¹⁶⁷

Inovando em relação às legislações anteriores, a Lei da Pesca trouxe a previsão da pesca artesanal entre as atividades pesqueiras comerciais, além de ter reconhecido a amplitude de atividades por ela abrangidas, que variam da captura ao processamento do produto.¹⁶⁸ Igualmente reconhecido pela lei é que a pesca artesanal é permeada por conhecimento tradicional sobre o meio ambiente em geral, as condições das marés, a identificação dos recursos pesqueiros e o manejo dos instrumentos de pesca. Nesse sentido, ao lado do dever de ordenamento pesqueiro considerar as peculiaridades e necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar a fim de garantir a sua continuidade, a Lei da Pesca coloca como dever do Estado buscar mecanismos de garantia da proteção das populações com saberes tradicionais.¹⁶⁹

Por fim, uma vez que o recorte biogeográfico de maior interesse para esta tese é o costeiro-marinho, impõe-se observar as regras que ordenam seu uso e ocupação, com foco nas

¹⁶³ São elas: as RESEX e RDS, conforme preveem os arts. 18 e 20 da Lei do SNUC.

¹⁶⁴ Também de maneira distinta ocorre na legislação francesa. Retomar nota de rodapé n.º 161.

¹⁶⁵ Trata-se da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009. Ver o art. 1º.

¹⁶⁶ Conferir o capítulo III da Lei n.º 11.959.

¹⁶⁷ Vide o art. 5º.

¹⁶⁸ Cf. arts. 4º e 8º.

¹⁶⁹ Cf. o art. 5º, II da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009.

áreas rurais.¹⁷⁰ A zona costeira brasileira, juntamente com a floresta amazônica, a mata atlântica, a serra do mar e o pantanal mato-grossense, é parte do patrimônio nacional e, segundo a Constituição, deve ser usada em condições que assegurem a preservação do meio ambiente.¹⁷¹ Mesmo antes da Constituição, o Estado já buscava uma gestão costeira organizada sob preocupações ambientais, primeiramente através da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), lançada, em sua primeira versão, em 1980, e depois pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), com a finalidade precípua de promover uma gestão integrada do espaço costeiro.¹⁷²

Coincidindo com a edição das primeiras normas ambientais no país, nasceu uma política costeira que busca integrar aspectos ambientais, econômicos e sociais.¹⁷³ O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), proposto pela Comissão Interministerial para Recursos Marinhos (CIRM)¹⁷⁴ como parte da PNRM¹⁷⁵ e da PNMA, constituiu a base normativa para essa gestão, que, nos termos legais, visa “orientar a utilização nacional¹⁷⁶ dos recursos na zona costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural”.¹⁷⁷

O PNGC foi inicialmente detalhado pelo PNGC-I¹⁷⁸ e foi revisado em 1997, pelo PNGC-II.¹⁷⁹ Sua regulamentação veio somente em 2004, com o Decreto n.º 5.300, de 7 de

¹⁷⁰ Vale ressaltar que os locais de assentamento das comunidades tradicionais pesqueiras coadunam-se com características de menor adensamento populacional, em contraste com os grandes centros urbanos da região costeira.

¹⁷¹ Ver o art. 225, §4º, da CF.

¹⁷² Instituído pela Lei n.º 7.661 de 16 maio de 1988.

¹⁷³ POLETTE, Marcus; SILVA, Liliana Pagetti, GESAMP, ICAM e PNGC - Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado, **Ciência e cultura**, v. 55, n. 4, p. 27–31, 2003, p. 28.

¹⁷⁴ A CIRM foi criada pelo Decreto n.º 74.557, de 12 de setembro de 1974, com a finalidade de coordenar assuntos referentes ao aproveitamento do mar brasileiro dentro da administração pública federal indireta.

¹⁷⁵ A CIRM também foi a responsável pela elaboração da PNRM, desde a sua primeira versão. Atualmente regida pelo Decreto n.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, a PNRM tem por finalidade “o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social” (Cf. Anexo - art. 2º).

¹⁷⁶ Apesar de usar o termo “nacional”, a doutrina tem relacionado o escopo do PNGC ao uso “racional” da zona costeira, que se aproxima semanticamente da noção de sustentável. Nesse sentido: MMA, **Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil**, Brasília: MMA, 2015, p. 15; 106.

¹⁷⁷ Cf. o *caput* do art. 2º.

¹⁷⁸ Aprovado pela Resolução n.º 01/1990 da CIRM.

¹⁷⁹ Até 2018, o conteúdo das listas divulgadas levava a crer que apenas os dois primeiros critérios eram adotados, que se referem aos municípios defrontantes com o mar, definidos pelo IBGE e os não defrontantes com o mar localizados nas regiões metropolitanas litorâneas. Nesse sentido: LINS-DE-BARROS, Flávia Moraes; BATISTA, Celene Milanés, Os limites espaciais da zona costeira para fins de gestão a partir de uma perspectiva integrada, *in*: SOUTO, Raquel Dezidério (Org.), **Gestão ambiental e sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas: conceitos e práticas**, Rio de Janeiro: Instituto Virtual para o Desenvolvimento Sustentável - IVIDES.org, 2020, v. I, p. 40.

dezembro de 2004.¹⁸⁰ A proteção às comunidades pesqueiras se dá indiretamente, a partir de menções à proteção do patrimônio cultural e das comunidades tradicionais. A operacionalização desses dispositivos se vale da noção de gestão integrada, para a qual o PNGC previu instrumentos e competências institucionais, além de ter determinado a subordinação aos princípios e objetivos da PNMA.¹⁸¹ No entanto, já na definição de conceitos, o alinhamento interinstitucional é problema recorrente. Aqui, importa ilustrar essa dificuldade pelo conceito de zona costeira, que diz respeito ao elemento territorial dessa gestão e é essencial às AMPs e às comunidades costeiras.

Não tendo sido definida pela CNUDM, nem por outro instrumento normativo de escopo global, a definição da zona costeira fica a cargo da legislação interna dos países, o que, por si só, já pode ser considerado um empecilho inicial à sua gestão sustentável.¹⁸² No Brasil, sua porção marinha corresponde ao mar territorial, ao passo que a faixa terrestre estende-se até o limite dos municípios que “sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira”, que podem ser defrontantes com o mar ou não.¹⁸³ No entanto, apesar de regida por critérios formalmente estabelecidos, por muito tempo a lista contemplou apenas parte deles, excluindo a maioria dos municípios que não possuíam faixa costeira.¹⁸⁴ Além disso, os critérios legais ainda não foram adaptados à nova classificação do IBGE, que passou a considerar o espaço costeiro-marinho um sistema, pela sua alta complexidade, tampouco o órgão responsável pela criação e gestão de UCs incorporou a nova classificação, dificultando a delimitação espacial das UCs marinhas e costeiras do país.¹⁸⁵

1.3.2 Avanços em relação a pesquisas anteriores e estrutura da tese

Ao encarar as CTPs como sujeitos de direitos que se situam na encruzilhada dos regimes jurídicos reunidos pelas unidades de conservação marinhas e costeiras, esta tese inova em relação a pesquisas anteriores. O trabalho se vale da farta literatura de outras ciências sociais

¹⁸⁰ Cf. item 2 do Anexo ao Decreto n.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005.

¹⁸¹ Art. 2.º, caput, da Lei n.º 7.661. O tema será detalhado no capítulo 5.

¹⁸² LINS-DE-BARROS; BATISTA, Os limites espaciais da zona costeira para fins de gestão a partir de uma perspectiva integrada, p. 24.

¹⁸³ A definição da zona costeira brasileira atualmente é feita pelo art. 2.º, parágrafo único, do PNGC, o qual é complementado pelo Decreto n.º 5.300, que, nos art. 3.º e 4.º, institui o limite municipal como referência para a sua parte terrestre e impõe ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), a divulgação anual da lista atualizada dos municípios da zona costeira. A última delas foi aprovada pela Portaria n.º 34, de 2 de fevereiro de 2021.

¹⁸⁴ LINS-DE-BARROS; BATISTA, Os limites espaciais da zona costeira para fins de gestão a partir de uma perspectiva integrada, p. 40.

¹⁸⁵ Vide Anexos A e B.

ou interdisciplinares sobre as características etnológicas gerais¹⁸⁶ e específicas¹⁸⁷ das comunidades pesqueiras, relatos de conflitos socioambientais¹⁸⁸ e mobilizações sociais envolvendo pescadores,¹⁸⁹ bem como discussões de modelos comunitários de gestão de recursos naturais,¹⁹⁰ ou mesmo sobre UCs e comunidades tradicionais,¹⁹¹ mas aplicando uma perspectiva dogmática, ou seja, essencialmente generalizante, ao invés de focar numa só comunidade ou num só conflito. Mesmo na área da pesquisa jurídica, que tem apresentado

¹⁸⁶ Boa parte dos estudos existentes com escopo de caracterização antropológica das “gentes do mar”, do “pescador marítimo” e do “pescador do litoral” foram realizadas pelo NUPAUB (Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras), vinculado à USP e criado em 1988, sob a coordenação do professor Antônio Carlos Diegues. O centro, de cunho interdisciplinar, também se dedica a estudos de casos relacionados a conflitos socioambientais e estratégias para o uso sustentável de recursos naturais. É válido consultar, a respeito, as publicações disponíveis no sítio eletrônico do NUPAUB (<http://nupaub.fflch.usp.br/>). Outros estudiosos de referência no assunto são Luiz Geraldo Silva, Eduardo Cardoso e José Dias Neto. Desses autores, destacam-se: SILVA, Luiz Geraldo, **Os pescadores na história do Brasil**, Recife: CPP/Vozes, 1988; CARDOSO, Eduardo Schiavone, Geografia e pesca: aportes para um modelo de gestão, **Revista do departamento de geografia**, v. 14, p. 79–88, 2001; DIAS NETO, José, **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, Brasília (DF): IBAMA, 2010.

¹⁸⁷ Como, por exemplo: SILVA, Hugo Juliano Hermógenes da, **O desenvolvimento recente da maricultura no Brasil: políticas de incentivo ao setor, impactos e injustiças socioambientais nas comunidades pesqueiras artesanais**, Tese de doutoramento em meio ambiente e desenvolvimento, Curitiba, 2020; SILVA, Geraldine Augusto de Araujo e, Dinâmicas sociais, organização política e conflitos de pesca artesanal na foz do Rio São João (RJ); DIAS NETO, José Colaço, Tempo(s) Ecológicos: um relato das tensões entre pescadores artesanais e IBAMA acerca do calendário de pesca da Lagoa Feia – RJ; SILVA, Luiz Geraldo Santos da, **Caçaras e jangadeiros: cultura marítima modernização no Brasil**, São Paulo: CEMAR/Universidade de São Paulo, 1993.

¹⁸⁸ Ilustram o afirmado: MENDES, Josilene Ferreira; PORRO, Noemi Miyasaka, Conflitos sociais em tempos de ambientalismo: direito vivo à terra em assentamentos com enfoque conservacionista, **Ambiente e Sociedade**, v. XVIII, n. 2, p. 97–114, 2015; RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto, Estado, pescadores artesanais e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola, **RURIS**, v. 8, n. 1, 2014 (e outros do mesmo autor).

¹⁸⁹ A título exemplificativo, destaca-se: ACSELRAD, Henri, Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental, **Revista Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010; GALDINO, José Wilson, **Educação e movimentos sociais na pesca artesanal**, Fortaleza: Edições UFC, 2014.

¹⁹⁰ Conferir: OLIVEIRA, Everton Jose do Nascimento, **Acordos de pesca: a efetividade dos acordos para o desenvolvimento local nas comunidades do Pixuna e Jarí do Socorro no município de Santarém-PA**, Universidade Federal do Pará, 2014., BERKES, Fikret; GEORGE, Peter James; PRESTON, Richard J., **Co-management: the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources**, [s.l.]: Program for Technology Assessment in Subarctic Ontario, McMaster University, 1991.; JENTOFT, Svein; CHUENPAGDEE, Ratana (Orgs.), **Interactive Governance for Small-Scale Fisheries**, Cham: Springer International Publishing, 2015.

¹⁹¹ Entre outros: PRADO, Deborah Santos, **Processos de cogestão e seus avanços em reservas extrativistas costeiras e marinhas do Brasil**, Tese de doutoramento em ambiente e sociedade, Unicamp, Campinas, 2019; FERREIRA, Iara Vasco, **Unidades de conservação da natureza e terras indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação**, Tese de doutoramento em Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2018; TALBOT, Virgínia, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**, Trabalho de conclusão de curso de mestrado profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2016; GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri, **Inovação, governabilidade e protagonismo de pessoas-chave na Área de Proteção Ambiental Baleia Franca (Santa Catarina, Brasil)**, Tese de doutoramento em ambiente e sociedade, Universidade Estadual de Campinas, 2014; LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira, **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento**, Tese de doutoramento em Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006; PRATES, Ana Paula, **Recifes de coral e unidades de conservação costeiras e marinhas no Brasil: uma análise da representatividade e eficiência na conservação da biodiversidade**, Tese de doutoramento em Ecologia, UnB, Brasília, 2003.

inegável interesse na produção de trabalhos voltados a questões ligadas ao ambiente marinho nos últimos anos,¹⁹² este trabalho se diferencia, ao articular fontes normativas internacionais e nacionais, incidentes e passíveis de aplicação no Brasil quanto à conservação da biodiversidade marinha por áreas protegidas, com enfoque nas peculiaridades de um de seus principais e, ao mesmo tempo, menos prestigiados, atores: as comunidades pesqueiras.¹⁹³

Ademais, sem que se pretenda exaurir a análise de toda a legislação aplicável ao tema, articula-se uma análise crítica.¹⁹⁴ De tal modo, desmistifica-se o instituto das AMP tanto sob o aspecto da pretensa adequação da legislação ambiental como quanto ao da crença cega no

¹⁹² A produção acadêmica da UnB e de instituições parceiras, por meio da execução de projetos de pesquisa, tem dado considerável contribuição para tal avanço. Nesse sentido, vale consultar o sítio eletrônico do Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (<https://sites.google.com/ndsr.unb.br/germ>), além de citar: BARROS, Larissa Suassuna Carvalho, **A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2021; LIMA, Raquel Araújo, **O licenciamento ambiental como instrumento para uma gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro.**, Tese de doutoramento em Direito, UnB, Brasília, 2019; TAKARA, Naomy Christiani, **O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira**; COUTINHO, Larissa Maria Medeiros, **Funções da responsabilidade civil ambiental: uma análise através da jurisprudência nacional de danos marinhos pela navegação**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2017; BARROS, Thiago Carvalho, **A limitada conexão entre a mineração e a conservação da biodiversidade nos fundos marinhos: uma análise das normas materiais de proteção ambiental aplicáveis aos fundos marinhos**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019; SILVA, Ana Carolina Machado da, **Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019; CESETTI, Carolina Vicente, **Os limites e as possibilidades jurídicas do controle pesqueiro no contexto do programa nacional de rastreamento de embarcações pesqueiras por satélite (Preps)**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019; FUTHAZAR, Guillaume, **Les modalités d'influence de l'IPBES sur l'évolution du droit international de l'environnement en Méditerranée**, Tese de doutoramento em Direito, Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence, 2018; SANTOS, Maurício Duarte, **Reservas de surfe: uma análise jurídica da governança no espaço marinho-costeiro**, Tese de doutoramento em Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; ROSENDO, Juliana Vital, **Biodiversidade marinha, desafios jurídicos para o uso e conservação dos recursos**, Tese de doutoramento em Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; BOMBAKA, Harvey Mpoto, **Os desafios da implementação da obrigação de due diligence no contexto da exploração do mar: aspectos nacionais e internacionais**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2017; GIRÃO, Edwiges Coelho, **Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos brasileiros: a nova lei da biodiversidade e o regime jurídico internacional**, Dissertação de mestrado em Direito, UFC, Fortaleza, 2015; COELHO, Luciana Fernandes, **As interações entre o regime do direito do mar e o regime do comércio internacional na solução de controvérsias sobre a pesca: cooperação ou cooptação?**, Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2016.

¹⁹³ Há alguns trabalhos de pós-graduação em direito sobre áreas protegidas e comunidades tradicionais, entre os quais vale mencionar: LIMA, Nathalia Fernandes, **Gestão de áreas protegidas: instrumentos para implementação dos direitos socioambientais nos parques brasileiros marinhos costeiros**, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; 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 de doutoramento em Desenvolvimento Sustentável, UnB, Brasília, 2007.. Porém, sobre comunidades pesqueiras, são raros, tendo-se identificado apenas um: ALMEIDA, Ana Carolina Brolo de, **Diálogos entre as gentes do mar e o Estado: regulação e regularização dos territórios tradicionais pesqueiros**, Dissertação de mestrado em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Não se encontrou, contudo, qualquer trabalho em nível de doutorado em direito sobre UCs marinho-costeiras e comunidades pesqueiras.

¹⁹⁴ Ressalte-se que a legislação consultada está atualizada até junho de 2021.

sucesso das iniciativas locais de manejo. Por outro lado, reconhece-se que as AMPs inevitavelmente causam conflitos entre os diversos atores e normas que se fazem presentes no espaço costeiro-marinho,¹⁹⁵ assim como que é infrutífero buscar pensar num sistema jurídico perfeito. Não obstante, é válido entender como os dispositivos e arranjos normativos podem contribuir para acirrar ou amenizar conflitos e tentar aumentar a coerência do ordenamento jurídico, apresentando alternativas para melhor harmonizar as relações sociais.¹⁹⁶

As áreas marinhas protegidas constituem, portanto, instituto jurídico complexo face às comunidades pesqueiras costeiras e marinhas. Essa complexidade impõe uma interação de regimes jurídicos para existir e depende da sustentabilidade das comunidades tradicionais para ser consistente com os objetivos de conservação. Considerando as questões em torno da proteção dos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras pelas AMPs, duas partes estruturam o presente trabalho. Inicialmente, desvendam-se as fragilidades verificadas nas diversas normas que afetam comunidades pesqueiras em contexto de unidades de conservação situadas no espaço costeiro-marinho (Parte I). Em seguida, discutem-se possíveis vias de harmonização abertas pelo ordenamento jurídico pátrio, por meio de estudo de casos representativos de arranjos jurídicos conciliatórios e da elucidação dos possíveis desdobramentos de uma apreensão jurídica do conceito de abordagem ecossistêmica (Parte II).

¹⁹⁵ É válido distinguir conflitos sociais e normativos. Os normativos são aqueles tratados pela teoria do direito, conforme acima descrito. Já os conflitos sociais podem ser classificados em quatro tipos: (a) conflitos entre pescadores artesanais e industriais, como exemplo de conflito entre usuários de um só recurso; (b) conflitos pela utilização do território costeiro, que representa conflito existente entre usuários de diferentes recursos; (c) conflitos entre pescadores e instituições ambientalistas ou secretarias ambientais do governo, como exemplo de conflito de interesses de usuários e conservacionistas e (d) conflitos entre interesses estritos de preservação e de uso sustentável que se manifestam nas categorias de AMPs, como exemplo de conflito inter-ecológico. Essa classificação se baseia na proposta classificatória de: MARKUS, Till, Challenges and foundations of sustainable ocean governance, *in*: SALOMON, Markus; MARKUS, Till (Orgs.), **Handbook on marine environment protection: science, impact and sustainable management**, Cham: Springer, 2018, p. 547–548.

¹⁹⁶ Vale lembrar que o conflito faz parte do próprio coração do Direito, conforme demonstra a célebre passagem de Jhering: “a espada sem a balança é a força bruta, a balança sem a espada é o direito impotente; completam-se mutuamente: e, na realidade, o direito só reina quando a força dispendida pela justiça para empunhar a espada corresponde à habilidade que emprega em manejar a balança. O direito é o trabalho sem tréguas, e não somente o trabalho dos poderes públicos, mas sim o de todo o povo”. (JHERING, Rudolf von, **A luta pelo Direito**, EbooksBrasil. Viena: [s.n.], 1909.)

**PARTE I – DELINEANDO AS FRAGILIDADES DO DIREITO DAS AMPS NA
PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CTPS**

As comunidades pesqueiras experimentam condições de vida distintas a depender do regime jurídico aplicável à ocupação e ao uso do espaço e dos recursos naturais onde desempenham seus modos de vida tradicionais. Para identificar os problemas dos regimes jurídicos instituídos pelas áreas marinhas protegidas brasileiras que lidam com comunidades pesqueiras, necessário se faz traçar a configuração normativa que delimita a criação e a gestão de áreas protegidas marinhas e costeiras no Brasil, localizando, dentro desse quadro, os pescadores artesanais organizados em comunidades litorâneas.

Essa investigação impõe, por sua vez, reconhecer que, se hoje é concedida uma gama de direitos às comunidades tradicionais no ordenamento nacional, é nas unidades de conservação que elas têm encontrado o principal meio de garantir a permanência no litoral e o desenvolvimento das atividades de pesca artesanal. Com efeito, no Brasil, a conservação da biodiversidade adquire significado que vai além da proteção dos recursos naturais, mas também não pode ser resumida ao conservacionismo americano, que, visando ao bem-estar humano, equipara os detentores de conhecimento tradicional aos demais grupos de pessoas. Graças à ideologia socioambientalista, povos e comunidades tradicionais têm seu valor para a proteção e o manejo da natureza reconhecido pela legislação.¹⁹⁷

Por outro lado, em se tratando o Brasil de Estado federado, o dever de conservar o ambiente marinho recai sobre diferentes entes públicos.¹⁹⁸ Faz-se necessário, portanto, compreender, preliminarmente, a lógica da divisão de competências para a criação e a gestão de AMPs, que se situa, pelo menos predominantemente, no escopo da proteção ambiental. O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito-dever do Poder Público e de toda a coletividade.¹⁹⁹ Para assegurá-lo, o Estado é dotado de uma série de competências, que podem ser divididas em legislativa, ligada à criação de leis, e executiva ou administrativa, vinculada à proteção dos bens ambientais em si.²⁰⁰

No que tange à competência legislativa ambiental, a CF/88 enunciou, essencialmente, competências privativas e concorrentes aos diversos entes políticos do Estado federado. No caso da competência privativa da União, como ocorre com o tema das águas, de navegação e

¹⁹⁷ Sobre o assunto, visitar:

¹⁹⁸ Cf. arts. 1º, 2º e 18, da CF/88.

¹⁹⁹ Retorne-se aos comentários tecidos acerca do art. 225, CF/88 na introdução.

²⁰⁰ Vide, respectivamente, os arts. 24, I, VI, VII e III, e 23, em especial os incisos III, IV, VI, VII e X, da CF. Sobre o assunto, consultar: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, **Curso de direito ambiental**, Rio de Janeiro: Forense, 2020; MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito ambiental brasileiro**, São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2015.

de populações indígenas, ela pode ser delegada, mediante lei complementar, a outros entes federados.²⁰¹ No caso da competência concorrente, prevista para a maioria dos elementos albergados pelo bem ambiental, como a produção de normas sobre “pesca”, “fauna”, “flora”, “conservação da natureza” e patrimônio cultural, a competência da União fica reduzida, na medida em que ela é responsável pela edição de normas gerais, que proverão o piso legal protetivo mínimo.²⁰² Os estados são dotados de competência suplementar e, em caso de ausência de norma geral, de competência plena para atender às suas peculiaridades, chamada de competência supletiva, sendo que a superveniência de norma geral suspende a lei estadual no que lhe for contrário. E aos municípios cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.²⁰³

As atribuições ambientais executivas, por sua vez, são aquelas que recaem sobre o âmbito de atuação administrativa do Estado. Elas atendem ao intuito de efetivar a proteção ambiental, devendo, portanto, ser desempenhadas conforme as leis (em sentido estrito). Nesse sentido, as obrigações do Poder Público elencadas no §1º do art. 225, podem ser exercidas pela União, Estados e Municípios, seja sob a ótica privativa ou pelo que é chamado de competência comum pelo art. 23 da CF.²⁰⁴ Neste último caso, as competências ambientais administrativas demandam cooperação entre os entes federados,²⁰⁵ a qual foi disciplinada pela Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, editada com vistas a evitar a sobreposição de competência entre os entes federativos.²⁰⁶

A criação e a gestão de UCs encontram-se sob o aspecto da competência executiva em matéria ambiental, mas também envolve produção legislativa.²⁰⁷ É que a CF, ao tratar dos espaços territoriais especialmente protegidos, atribuiu aos poderes públicos (Poder Legislativo ou Poder Executivo), a incumbência de criar espaços territoriais especialmente protegidos, como parte das obrigações decorrentes do direito fundamental ao meio ambiente

²⁰¹ A competência exclusiva diferencia-se da privativa por não permitir delegação a outros entes federativos. Ver arts. 21 e 22 da CF.

²⁰² Ver art. 24, VI e VII. Na literatura, consultar: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, **Curso de direito ambiental**, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 236–243.

²⁰³ Art. 30, I e II, da CF.

²⁰⁴ Para as competências privativas administrativas em matéria ambiental, vide, em especial, os incisos XVIII, XIX, XX e XXIII do art. 21 da CF.

²⁰⁵ De acordo com o art. 23, parágrafo único, da CF.

²⁰⁶ É válido comentar que a referida lei complementar foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade sob a alegação de ter promovido retrocesso ambiental. O processo (ADI n.º 4.757/DF), ainda está em trâmite no STF, sob a relatoria da Min. Rosa Weber. Ele pode ser consultado em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4757&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 23 ago. 2021.

²⁰⁷ Ela está certamente dentro da expressão “proteger o meio ambiente”, mas também inclui as ações previstas nos incisos III a VIII e X do art. 23 da CF.

ecologicamente equilibrado.²⁰⁸ Em termos institucionais, oportuno destacar que é o ICMBIO o órgão encarregado da implementação de unidades de conservação no nível federal.²⁰⁹ Entre as suas finalidades estão: implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação federais, execução de políticas de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável federais.²¹⁰ Para alcançá-las, ele pode, inclusive “propor e editar normas e padrões de gestão, de conservação, de uso sustentável e de proteção da biodiversidade e do patrimônio espeleológico”, cuja aprovação são de competência do presidente da instituição, por sua vez indicado pelo Ministro do Meio Ambiente.²¹¹

A diversidade de normas articuladas em torno das AMPs, contudo, ultrapassando a esfera da competência de criar e gerir unidades de conservação, resulta numa ampla variedade de normas e, conseqüentemente, de formas pelas quais as unidades de conservação podem se concretizar. Com efeito, a maioria das categorias são constituídas por regimes que não aportam muita diferença quanto aos direitos de CTPs já previstos por outros conjuntos normativos. Ao mesmo tempo, outras categorias têm capacidade de alterar sobremaneira a realidade jurídica dessas populações. Nesse contexto, merecem destaque as UCs de Proteção Integral, que representam uma série de limitações, ou até mesmo a remoção de toda uma comunidade. Em sentido diverso, as RESEX-MAR guardam objetivos convenientes às comunidades costeiras.

A presente Parte I avalia em que medida o direito brasileiro das AMPs protege os direitos de CTPs, norteando-se pelas seguintes perguntas: quais os direitos e deveres das CTPs que vivem em contexto de UCs marinho-costeiras? Quais os regimes jurídicos que prevêm direitos às CTPs? E quais as conseqüências da interação deles com a Lei do SNUC, ou seja, as AMPs fortalecem ou enfraquecem os direitos das CTPs? Apresenta-se, inicialmente, a insuficiente proteção oferecida pelas AMPs em geral aos direitos de CTPs, em boa parte decorrente dos regimes jurídicos sobre a ocupação do território e o uso de recursos naturais que são abraçados pelo SNUC (Capítulo 2). Em seguida, discutem-se as controvérsias legais que recaem sobre os regimes jurídicos estabelecidos por categorias de unidades de conservação

²⁰⁸ Conforme o art. 225, §1º, III, já descrito na Introdução. O procedimento criatório das unidades de conservação será detalhado no item 2.1.3.2.1.

²⁰⁹ O conjunto dos órgãos responsáveis pela execução da competência ambiental material compõe o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conforme estabelece o artigo 6º da Lei da PNMA. Na esfera federal, os seus órgãos executores são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), criado em 1989), e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO, autarquia criada em 2007 pela Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007.

²¹⁰ Segundo o art. 1º do Anexo do Decreto n.º 8.974/2017.

²¹¹ Cf. art. 2º, I e 24, VII do Regimento interno.

específicas, aquelas que mais afetam os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras (Capítulo 3).

2 UM QUADRO JURÍDICO GERAL INSUFICIENTEMENTE PROTETOR

Os direitos de CTPs são insuficientemente protegidos pelas unidades de conservação marinhas e costeiras. Os diferentes níveis de proibições, restrições, estímulos e direitos definidos pelas áreas marinhas protegidas são resultado, em grande parte, de interações de regimes jurídicos distintos, oriundos de corpos normativos que vão além da Lei do SNUC e suas regras regulamentares. Realizar uma articulação harmônica de normas, que prese pela coerência do ordenamento jurídico é um desafio para esse instituto jurídico. Considerando-se que o imperativo de coerência requer que as preocupações socioambientais permeiem todo o contexto jurídico que perpassa as AMPs, a análise da base normativa de proteção aos direitos de comunidades tradicionais sobre a qual as áreas protegidas são construídas revela uma proteção lacunosa e não priorizada pelo Estado brasileiro.

Como demonstrado na Introdução, as “comunidades tradicionais pesqueiras” não possuem definição legal própria. Elas são, perante as áreas marinhas protegidas, populações locais ou tradicionais, além de comunidades extrativistas, termos estes que delimitam os direitos e as restrições decorrentes da atuação estatal com vistas à criação, implantação e gestão de unidades de conservação. É possível identificar um reconhecimento geral da contribuição das comunidades pesqueiras para a construção da importância ecológica de algumas áreas onde se pretende criar áreas protegidas, expresso em deveres estatais de garantia de participação, de proteção de seus meios de subsistência ou de provimento de vias alternativas de desenvolvimento socioeconômico previstos nas diretrizes e objetivos do SNUC.²¹² Essas obrigações, que são, ademais, influenciadas pelos princípios estabelecidos em tratados internacionais como a CDB e a Convenção 169 da OIT, devem moldar os dois grandes grupos de UCs previstos no SNUC.

Assim, na legislação nacional, enquanto a conservação da natureza é concepção abrangente, incluindo as noções de manejo do uso humano da natureza, preservação, manutenção, utilização sustentável, restauração e recuperação, ela adquire sentido restritivo em parques, REBIOS e ESECs, impondo a realocação e indenização ou compensação às comunidades tradicionais pelas benfeitorias realizadas no local que será protegido.²¹³ O uso sustentável da biodiversidade a ser impulsionado pelas unidades de conservação marinho-costeiras, por sua vez, tem como parâmetro jurídico o não comprometimento da biodiversidade

²¹² Conforme mencionado na introdução.

²¹³ De acordo com os arts. 2º, II e VI e 42, caput.

e dos demais atributos ecológicos, da justiça social e da viabilidade econômica, podendo, para tanto, se valer de instrumentos de comando e controle ou econômicos.²¹⁴ A fim de alcançar os objetivos de conservação esperados, o condicionamento da realização de atividades humanas efetuado pelas UCs deve, então, estimular modos sustentáveis e garantir o envolvimento do público nas tomadas de decisão. A utilização sustentável, mesmo que indireta, de recursos naturais em UCs articula-se a mecanismos com componentes ecológicos originários de outros conjuntos normativos inseridos em normas regulamentares ou nos instrumentos próprios para a gestão de recursos naturais em UCs, como o plano de manejo e os acordos de gestão, e viabiliza-se mediante contratos ou autorizações administrativas.

Tomando por base o complexo de normas que delineiam a criação e a gestão das UCs marinhas e costeiras, verifica-se que o regime jurídico geral das UCs não consegue superar a parcial garantia de direitos humanos e fundamentais de CTPs oferecida pelo ordenamento jurídico nacional brasileiro (2.1), tampouco a marginalização das CTPs na regulação do desenvolvimento de atividades econômicas (2.2).

2.1 A PARCIAL GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DE CTPS

Os direitos humanos e fundamentais de povos e comunidades tradicionais não são completamente garantidos pelos textos do ordenamento jurídico pátrio. Como consequência da luta social que se levantou a partir da década de 1970 em contraposição a uma atuação estatal deliberadamente excludente (2.1.1), direitos que reúnem vieses sociais e ambientais foram reconhecidos às comunidades tradicionais. Contudo, a vulnerabilidade das comunidades tradicionais pesqueiras permanece, haja vista que as normas ainda carecem de instrumentos garantidores quanto aos direitos territoriais (2.1.2) e a participação social não observa as condições internacionalmente instituídas (2.1.3).

2.1.1 A vulnerabilidade das comunidades pesqueiras na evolução histórica do tratamento estatal dispensado aos povos tradicionais

As comunidades de pescadores se inserem na evolução histórica do tratamento jurídico dado às comunidades tradicionais do Brasil. O litoral, palco das primeiras interações entre nativos e colonizadores, foi também local de nascimento de comunidades miscigenadas, como

²¹⁴ Conforme a definição do conceito de uso sustentável trazida no art. 2º, XI da Lei do SNUC.

as de pescadores. Por muitos séculos, contudo, o Estado brasileiro ignorou as características culturais desses povos, tendo sido necessárias lutas sociais para mudar esse quadro (2.1.1.1). Foi com a união entre reivindicações sociais e ambientais que se conseguiu, a partir da década de 1980, alcançar uma série de direitos socioambientais, que encaram de forma diferenciada as comunidades tradicionais no Brasil (2.1.1.2).

2.1.1.1 Uma invisibilização estatal deliberada

O Estado brasileiro atuou deliberadamente em negação aos caracteres socioculturais das comunidades tradicionais. Desde a invasão das terras que hoje constituem o Estado brasileiro, os povos originários foram sucessivamente perseguidos e expropriados de seus territórios tradicionais. As comunidades pesqueiras do litoral se unem a esses grupos por também terem sido alvo de tentativas de descaracterização sociocultural empreendidas pelo Estado, o que somente veio a mudar no final da década de 1970.

O litoral brasileiro pré-cabralino era ocupado por indígenas tupis-guaranis, que guardavam considerável homogeneidade cultural e viviam, basicamente, da caça, da agricultura e da pesca, seguindo o curso dos rios.²¹⁵ No decorrer do Brasil colonial, a zona costeira foi o espaço geográfico que testemunhou as primeiras ações da postura estatal contra os povos indígenas que habitavam a região.²¹⁶ Ao genocídio inicial causado pelo contato com novas enfermidades trazidas da Europa e ao trabalho escravo, sucedeu-se um etnocídio promovido pela catequese, tendo sido esses dois fatores acompanhados das guerras de extermínio autorizadas pela coroa portuguesa.²¹⁷

Com efeito, tanto a ocupação da costa, intensificada em alguns pontos devido à dependência ao mercado exterior europeu, como as primeiras políticas de interiorização apoiaram-se sobre a dizimação brutal dos indígenas.²¹⁸ O bandeirantismo, que resultou na expansão da fronteira brasileira em direção ao oeste, no seu primeiro ciclo, ficou conhecido como “caça ao índio”, pela invasão a tribos e missões jesuíticas que eram feitas a fim de

²¹⁵ Vale mencionar que, ainda que se pense que a ocupação do que hoje veio a se tornar o Estado brasileiro tenha tido início no litoral, estudos demonstram que, antes da chegada dos portugueses, houve movimentos migratórios de indígenas da região amazônica à costa atlântica. Sobre o assunto: FAUSTO, Carlos. *Os índios antes do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. p. 68.

²¹⁶ CLASTRES, Pierre, *Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política*, São Paulo: Cosac & Naify, 2004, p. 55–56.

²¹⁷ RIBEIRO, Darcy, *O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil*, São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 144.

²¹⁸ Sobre a história indígena no Brasil até o século XIX, vide Cunha *História dos índios no Brasil*, 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

aprisioná-los para que se tornassem escravos.²¹⁹ E, mesmo com a independência de Portugal, em 1822, novos rivais dos índios surgiram, como os “seringalistas”, senhores que empregavam os seringueiros, estes, a seu turno, extratores diretos do látex, atraídos à Amazônia durante os ciclos da borracha (1879-1912 e 1942-1945).²²⁰

A ocupação costeira, entretanto, não se deu de forma homogênea, de modo que apenas algumas áreas eram adensadas. Na zona costeira, os portugueses se valiam de caminhos abertos pelos autóctones para criar as rotas que viabilizavam a exploração dos recursos naturais de interesse estrangeiro, primeiramente o pau-brasil e depois a cana de açúcar.²²¹ A estas, em geral, acompanhavam-se extensas áreas pouco ocupadas. Foram nessas extensões isoladas que as comunidades de tribos indígenas e de escravos fugitivos se instalaram, dando origem às populações tradicionais litorâneas. Assim, essas comunidades formaram-se primordialmente a partir da miscigenação de índios, negros e europeus.²²²

No que se refere à posição estatal, a primeira instituição que se ocupou dos autóctones brasileiros foi o Serviço de Proteção ao Índio (SPI), criado somente em 1910 e, décadas mais tarde, com Getúlio Vargas, os índios foram, pela primeira vez, defendidos por um governo nacional como elementos da verdadeira brasilidade.²²³ No entanto, a política indigenista encampada desde a época do império adotava o jargão assimilacionista: considerando-os empecilho ao “progresso”, buscava-se forçar, a todo custo, a integração dos índios à sociedade dita “civilizada”.²²⁴ No mesmo contexto de invisibilização no sentido étnico e cultural estavam os povos tradicionais não-indígenas do Brasil, como os grupos remanescentes de quilombos (quilombolas)²²⁵ e os pescadores artesanais.

²¹⁹ Uma discussão crítica da interpretação dos jesuítas acerca do comportamento indígena em reação à catequese e ao trabalho escravo é feita por Castro. O autor se utiliza da comparação dos índios à uma estátua de murta, a qual, embora fácil de manipular, requer trabalho contínuo para que se conserve, para explicar a inconstância ameríndia, que se traduziu em resistência ao trabalho escravo e às CASTRO, Eduardo Viveiros de, **A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia**, São Paulo: Cosacnaify, 2002, p. 183–264.

²²⁰ PRADO JUNIOR, Caio, **Formação do Brasil Contemporâneo**, 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

²²¹ MORAES, Antônio Carlos, **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil – elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**, São Paulo: Annablume, 2007.

²²² *Ibid.*, p. 35.

²²³ O SPI foi extinto sob acusações de genocídio, corrupção e ineficiência, e substituído em 1967, pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

²²⁴ Essa continuidade pode ser verificada no Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973). Uma abordagem diferente da majoritariamente encampada pelo Estado, porém, era defendida pelos irmãos Villas-Bôas, que propuseram a criação do então Parque Nacional do Xingu, estabelecido em 1961, hoje chamado de Parque Indígena do Xingu.

²²⁵ A história da formação dessas comunidades é contada em: REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos, **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Quanto aos pescadores artesanais, a atuação do Estado iniciou-se por volta dos anos 1920 e foi guiada pela necessidade nacionalista de formar reserva militar e controlar a costa. Nessa época foram formadas as colônias de pescadores, cuja associação era mandatória e que se articulavam a federações estaduais e à confederação nacional dos pescadores, servindo de pontos de apoio para as políticas da Marinha. Nesse contexto, os pescadores não só contribuíam com suas embarcações e com o pagamento de taxas aos capatazes vinculados à Capitania dos Portos, mas também atuavam como verdadeiros marinheiros, para o que seriam instruídos e “civilizados”.²²⁶ Com o governo Vargas (1930-1945), o Ministério da Agricultura passou a atuar junto com a Marinha na gestão da atividade, atuando com vistas à profissionalização dos pescadores. A partir de meados do século XX, o objetivo de dominar o mar se intensificou na pesca por meio da difusão de um imperativo de industrializar a atividade, principalmente por meio do Decreto-Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967, mas reiterado por sucessivas políticas estatais, proletarizando-se os pescadores artesanais, em total desconsideração a qualquer identidade cultural coletiva que pudessem possuir.²²⁷

A trajetória estatal começou a mudar no final da década de 1970, com a difusão dos chamados “novos movimentos sociais” impulsionada pela transição do regime militar para o democrático e a repercussão internacional dos problemas ambientais, principalmente na região amazônica. Com efeito, desde a colonização, a natureza pode ser vista “como pressuposto e objeto de reivindicação dos movimentos de coletividades de povos originários e povos constituídos”²²⁸ que atingiram maior organização na década de 1980, estimuladas pela propagação das preocupações ambientais pelos Estados.²²⁹

2.1.1.2 Uma mudança de tratamento influenciada pela luta do movimento socioambiental

O tratamento Estatal dispensado aos povos tradicionais do Brasil sofreu consideráveis mudanças em decorrência da luta do movimento socioambiental. O movimento ambientalista no Brasil, também chamado de movimento por justiça ambiental,²³⁰ assim como em outros países em desenvolvimento, a partir dos anos 1970, passou a reconhecer a necessidade de

²²⁶ RAMALHO, Estado, pescadores artesanais e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola, p. 37.

²²⁷ HAZIN, Fábio Hissa Vieira, Capítulo VI: pesca, in: FERNANDES, Luiz Philippe da Costa (Org.), **O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão do país**, Rio de Janeiro: Cembra, 2020, p. 3–9.

²²⁸ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; PRIOSTE, Fernando, Quilombos no Brasil e direitos socioambientais na América Latina, **Direito & Práxis**, v. 8, n. 4, p. 2903–2926, 2017.

²²⁹ No Brasil, a institucionalização sistematizada de medidas de proteção ambiental tomou forma em 1981, com a Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu uma estrutura institucional encarregada da proteção ambiental e uma série de instrumentos para efetivá-la.

²³⁰ Nesse sentido: ACSELRAD, *Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental*.

desempenhar papéis políticos que iam além da defesa romantizada da natureza intocável, numa crescente convergência entre ambientalismo e justiça social. Por meio parcerias com movimentos populares, adentrou-se na fase da “escolha ecopolítica”²³¹, ou do socioambientalismo.²³²

Representativo desse processo de mudança é o movimento extrativista. Os seringueiros, mão-de-obra dos ciclos da borracha vivenciados na Amazônia, começaram a se articular na década de 1970 e ganharam conhecimento nacional e internacional com a militância de Chico Mendes. Com ele, a estratégia de luta por direitos, que antes era baseada na denúncia da privação de terras e devastação florestal sofridas por uma classe trabalhista, incorporou uma perspectiva cultural que liga terra e recursos naturais, aliando-se a povos indígenas e ambientalistas, como ocorria com a prática recorrente dos chamados “empates”, confrontos não violentos entre seringueiros (com crianças e mulheres) e fazendeiros que vinham do centro-sul do país no intuito de transformar antigos seringais nativos em fazendas de gado, para impedir atos de desmatamento.²³³ O movimento contrapunha-se também à política de conservação estatal centrada na criação de parques na Amazônia, à revelia de seus habitantes.²³⁴

Desse movimento deu-se a gênese da ideia de criação de reservas extrativistas (RESEX), em 1985, proposta de modelo de desenvolvimento alternativo ao que vinha sendo encampado pelas políticas de governo para a região e que unia, em torno das reivindicações dos seringueiros, reforma agrária e proteção ambiental.²³⁵ A consagração dessa união, da qual Chico Mendes foi porta-voz, foi impulsionada pelo assassinato do líder seringueiro, em dezembro de 1988. A institucionalização das RESEX se deu, primeiramente, pela sua inserção como espaço protegido na Política Nacional do Meio Ambiente, em 1989,²³⁶ e, no ano seguinte, por meio de dois atos jurídicos: a criação da RESEX do Alto Juruá,²³⁷ e o Decreto n.º 98.897, de 30 de

²³¹ Cf. VIOLA, Eduardo, The ecologist movement in Brazil (1976-1986): from environmentalism to ecopolitics, **International Journal of Urban & Regional Research**, v. 12, n. 2, p. 211–218, 1988.

²³² Cf. SANTILLI, Juliana, **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**, São Paulo: Peirópolis, 2005; e SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés, **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**, Curitiba: Letra da Lei, [s.d.].

²³³ SCHWARTZMAN, Stephan, Chico Mendes, the rubber tappers and the indians: reimagining conservation and development in the Amazon, **Revista desenvolvimento e meio ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 56–73, 2018.

²³⁴ BARRETO FILHO, Henyo, Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil, *in*: LITTLE, Paul E. (Org.), **Os novos desafios da política ambiental brasileira**, Brasília: IEB, Mil Folhas, 2014, p. 290–292.

²³⁵ Como destaca Almeida, “a conexão entre os ‘empates’ contra o desmatamento e o programa de conservar as florestas em forma de reservas extrativistas tinha o potencial de atrair aliados poderosos”. BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro Wagner, Populações tradicionais e conservação ambiental, *in*: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.), **Cultura com aspas e outros ensaios**, 2. ed. São Paulo: Cosacnaify, 2014, p. 285.

²³⁶ Por meio da Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989.

²³⁷ Por meio do Decreto n.º 98.863, de 23 de janeiro de 1990.

janeiro de 1990, que definiu o instituto e conferiu aos extrativistas de todas as RESEX o direito à posse das terras por eles ocupadas.²³⁸

O processo de mobilização socioambiental também foi sentido entre os membros de comunidades de pesca artesanal. A primeira organização social que forneceu estrutura material e assistência às lideranças locais, inicialmente na região nordeste e depois espalhando-se por todo o país, foi a Pastoral dos Pescadores, na década de 1960.²³⁹ Da parceria com a Igreja, os pescadores fundaram o Movimento Constituinte da Pesca, com a intenção de inserir as demandas dos pescadores na Constituição de 1988, o qual deu origem, ao final do processo, ao Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE).²⁴⁰ Entre as vitórias alcançadas pelo setor estão a extinção da associação compulsória às colônias de pescadores para o exercício profissional da pesca²⁴¹ e o reconhecimento do pescador como trabalhador rural para fins de política agrícola²⁴² pela Constituição Federal de 1988; e a instituição, em 1991, de um seguro-desemprego de um salário mínimo mensal para os pescadores artesanais durante o período de defeso, o chamado seguro-defeso.²⁴³ Apenas em 2008, todavia, as colônias de pescadores, as federações estaduais e a confederação nacional dos pescadores, assim como outras associações comunitárias foram expressamente reconhecidas como representantes da classe dos trabalhadores do setor artesanal da pesca e foi extinta a cobrança de contribuição compulsória para o exercício da pesca.²⁴⁴

²³⁸ Relatos sobre as lutas e conquistas do movimento seringueiro podem ser consultados, entre outros, em: ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, Brasília, 2002; BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro W., Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais GBS**, v. 19, n. 55, p. 33–53, 2004; BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro W.; ALLEGRETTI, Mary Helena; POSTIGO, Augusto, O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 25–55, 2018.

²³⁹ Desde 1989, a pastoral passou a ser chamada de Conselho Pastoral da Pesca (CPP), órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Um estudo aprofundado acerca do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), que foi fundado em 2009, foi feito por: BRITO, Carmem Imaculada de, **Uma abordagem sócio-histórica do movimento de pescadores e pescadoras artesanais Brasil (MPP)**, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.

²⁴⁰ DIEGUES, Antônio Carlos, O movimento social dos pescadores artesanais brasileiros, *in*: **Povos e mares: leituras em sócio-anthropologia marítima**, São Paulo: NUPAUB - USP, 1995, v. 3, p. 105–129.

²⁴¹ Por meio dos direitos relacionados ao princípio da liberdade de associação previstos no art. 5º, XVII a XXI.

²⁴² Segundo o art. 187, § 1º da CF “incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais”.

²⁴³ O benefício, que será detalhado no item 2.2.1.2.2, é concedido aos pescadores artesanais como forma de compensar as perdas decorrentes do período de defeso, em que a captura de determinadas espécies é proibida para favorecer a reprodução. O seguro-defeso foi instituído pela Lei n.º 8.287, de 20 de dezembro de 1991, revogada pela Lei n.º 10.779, de 25 de novembro de 2003. A mobilização social para alcançar referido direito é contada por: SILVA, Cátia Antonia, **Política pública e território: passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil**, 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 48–51.

²⁴⁴ Com a Lei n.º 11.699, de 13 de junho de 2008.

Mas o principal ponto de articulação das reivindicações das comunidades que compunham os movimentos desse período eram as demandas territoriais.²⁴⁵ A “ambientalização” do discurso se dava por meio da problematização dos padrões de apropriação dos recursos e de territórios, o que abria uma via para enfatizar a necessidade de garantia de direitos e de uma diferente distribuição de poder.²⁴⁶ Nesse contexto, enquanto a Constituição Federal foi um marco no reconhecimento de direitos, as legislações subsequentes ainda não conseguem garanti-los, especialmente quanto às comunidades pesqueiras.

2.1.2 Os limites dos direitos territoriais

As comunidades pesqueiras enfrentam dificuldades específicas de garantia dos direitos resultantes das reivindicações do movimento socioambiental no Brasil. Apesar da importância do texto constitucional de 1988 ao reconhecer a diversidade de grupos sociais que compõem a identidade nacional brasileira, nem todos os representantes de comunidades tradicionais tiveram nela previstos meios de garantir-lhes direitos territoriais (2.1.2.1). Esse limite é confirmado nas normas infraconstitucionais (2.1.2.2).

2.1.2.1 A proteção indireta do direito ao território na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 não trata expressamente do direito ao território das CTPs. O texto constitucional consolidou o retorno à democracia no Brasil, representando um grande avanço quanto ao reconhecimento de direitos de povos tradicionais. O principal deles é o direito ao território, que reúne características diferentes do direito de propriedade. As previsões constitucionais, contudo, mostram-se especialmente limitadas do ponto de vista dos direitos territoriais das comunidades tradicionais pesqueiras, que carecem de garantias formais.

No período da redemocratização, houve um despertar para as raízes locais por parte do Estado. No continente americano, isso implicou num retorno a enredos históricos abandonados, requerendo uma releitura dos processos que formam a identidade nacional.²⁴⁷ No Brasil, isso

²⁴⁵ No mesmo sentido: BARRETO FILHO, *Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil*, p. 292.

²⁴⁶ ACSELRAD, *Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental*.

²⁴⁷ SEGATO, Rita Laura, **La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad**, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007, p. 21–22.

restou consagrado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio dos princípios do multiculturalismo e da valorização da diversidade étnica e cultural.²⁴⁸

O reconhecimento das múltiplas raízes socioculturais do Brasil passa pela incorporação, pelas normas jurídicas, de territorialidades próprias dos povos que a compõem. Territorialidade é termo plural que se reporta “a processos de apropriação, controle, usos e atribuição de significados sobre uma parcela do espaço, que é transformada em território.”²⁴⁹ A ideia jurídico-política predominante define território com relação a um Estado-nação, considerando-o a base da soberania, um espaço controlado pelo poder, muitas vezes centralizado, do Estado, na sua acepção moderna.²⁵⁰

Entretanto, a compreensão da territorialidade dos povos tradicionais chama atenção para aspectos pouco explorados pelo Direito, de modo que se faz necessário apoiar-se em contribuições de outras disciplinas das ciências sociais. Entendendo-se que território não pode ser compreendido fora da história e das relações sociais,²⁵¹ seu conteúdo abrange, pelo menos, a ligação a lugares precisos e os sistemas de representações e de organização sociais, como os arranjos de morada e de trabalho. Ademais, o entendimento acerca da apropriação distingue-se da noção clássica de propriedade, caracterizando-se pela indissociabilidade entre as pessoas e o espaço onde se desenvolve a vida comunitária.²⁵²

Quanto às comunidades tradicionais pesqueiras do litoral, a história da apropriação do espaço marítimo e costeiro é produto de um longo processo de miscigenação entre povos originários, escravos e colonizador, processo esse permeado por resistências para permanecer ocupando essas “terras”. A essa característica histórica juntam-se atributos culturais²⁵³

²⁴⁸ Cf. se depreende dos arts. 215 e 216, apresentados na introdução. Sobre o assunto: SANTILLI, Juliana, Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais, *in*: **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**, Brasília: IEB, 2014, p. 401.

²⁴⁹ GODOI, Emília Pietrafesa de, Territorialidade, *in*: SANSONE, Lívio; FURTADO, Cláudio Alves (Orgs.), **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**, Salvador: EDUFBA, 2014, p. 451. Sobre territorialidade, vide também: CLASTRES, Pierre, **La société contre l'État**, [s.l.]: Editions Marée Noire, 2006.

²⁵⁰ Para uma crítica ao modelo de Estado territorial moderno, veja-se: GOYARD-FABRE, Simone, **Les principes philosophiques du droit politique moderne**, Paris: Presses Universitaires de France, 1997.

²⁵¹ Como ressaltado, entre outros autores, por: SANTILLI, Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais.

²⁵² GODOI, Territorialidade, p. 444–448.

²⁵³ As várias correntes que se debruçaram sobre o conceito de cultura são analisadas por Bauman, para quem o termo pode ser visto como “conceito”, como “estrutura” e como “práxis”, defendendo que, no estágio atual cultural, é o movimento e a capacidade de mudança que garantem a continuidade das identidades (BAUMAN, Zigmunt, **Ensaio sobre o conceito de cultura**, Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 47). No campo das comunidades e dos conhecimentos tradicionais, vale consultar as contribuições de SHIVA, Vandana, **Biopirataria: A pilhagem da natureza e do conhecimento**, Rio de Janeiro: Vozes, 2001 e LATOUR, Bruno, **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**, Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

construídos sobre a atividade extrativista da pesca artesanal, com a qual eles nutrem relações que exprimem conhecimentos tradicionais e apropriação comunal de recursos naturais, o que torna, por sua vez, a reprodução dos modos de vida do grupo dependentes do território e de seus recursos, formando um todo indissociável.²⁵⁴

Importa destacar aspectos peculiares da territorialidade das comunidades tradicionais pesqueiras. Primeiramente, ela inclui no seu território tradicional tanto porções de terra como de mar, o que leva muitos pescadores tradicionais costeiros a chamá-lo de “maretório”.²⁵⁵ Além disso, ela é marcada pela dinamicidade própria dos pesqueiros, lugares de prática das pescarias, que estão “sempre sendo perdidos e redescobertos”, até mesmo pela característica migratória de muitos recursos pesqueiros.²⁵⁶

Sem aprofundar-se na definição de território tradicional, o texto constitucional dedicou os artigos 231 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para reconhecer o direito ao território tradicional de indígenas e remanescentes de quilombos, respectivamente. Reconheceu-se que as terras tradicionalmente ocupadas por indígenas são bens da União, mas a eles são garantidas a posse permanente e o direito exclusivo de uso do solo, dos lagos e rios nelas contidos.²⁵⁷ Já quanto aos quilombolas, lhes é garantida a propriedade definitiva das terras que estejam ocupando, mediante procedimento levado a cabo pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).²⁵⁸ Realizou, assim, o reconhecimento de direitos territoriais coletivos, cuja materialização foi efetuada em procedimentos infraconstitucionais.²⁵⁹

²⁵⁴ BALDI, A. C., Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água, **Revista Colombiana de Sociologia**, v. 37, n. 2, p. 91–119, 2014, p. 5–7.

²⁵⁵ O termo não possui expressão em textos legais, mas é difundido entre pescadores artesanais de todo o Brasil e usado também em outros países da América do Sul. No mundo acadêmico, sua origem é atribuída a um estudo realizado num arquipélago no Chile, na década de 1970, tendo se consolidado como conceito que traduz um espaço de transição entre terra e mar com sentido especial em determinadas culturas locais, tornando-se espaço central de desenvolvimento cultural ÁLVAREZ, Ricardo *et al*, Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo, **Revista Austral de Ciencias Sociales**, n. 36, p. 115–126, 2019. Seu reconhecimento esteve na pauta reivindicações apresentadas por agricultores familiares ao governo federal na 5ª marcha das margaridas, em 2015 (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS, **Pauta de reivindicações para o governo federal da 5ª marcha das margaridas**, Brasília: Contag, 2015, p. 24.).

²⁵⁶ MALDONADO, Simone, A caminho das pedras: percepção e utilização do espaço na pesca simples, 2000.

²⁵⁷ Cf. art. 20, XI e art. 231, § 1º da Constituição Federal.

²⁵⁸ O Decreto n.º 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em fevereiro de 2018, que confirmou sua validade. (STF. ADI n.º 3.239/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 08.02.2018)

²⁵⁹ BARRETO FILHO, Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil, p. 284–287.

No entanto, as comunidades pesqueiras tradicionais, assim como os demais grupos identitários nacionais, não tiveram expressamente reconhecido o direito ao território coletivo, diretamente ou por meio da previsão de procedimento para tanto, tampouco a proposta de criação das reservas extrativistas foi contemplada no texto constitucional. Isso se deu apesar da previsão do relatório final da subcomissão de saúde, previdência social e do meio ambiente da constituinte, que continha dispositivo “assegurando ser dever do poder público criar ‘Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente’”.²⁶⁰

Mesmo sem fazer menção expressa ao território tradicional das comunidades tradicionais pesqueiras, sua proteção pode ser considerada devida, para além dos princípios do multiculturalismo e da valorização da diversidade étnica e cultural, como parte do direito fundamental à moradia. Sendo certo que a Constituição Federal reconhece a moradia entre os direitos sociais²⁶¹, é possível defender que seu conteúdo inclui o território tradicional pesqueiro, na medida em que ele abrange, além do espaço físico da casa, o acesso à educação, saúde, lazer, transporte, energia, ambiente saudável e o respeito a aspectos culturais, que só faz sentido se incluir o acesso ao mar e seus recursos naturais para essas comunidades costeiras.²⁶²

Por outro lado, até o momento persistem lacunas nas leis infraconstitucionais que dificultam a efetivação de direitos ligados à territorialidade de comunidades tradicionais pesqueiras.

2.1.2.2 A falta de garantias aos direitos territoriais das comunidades tradicionais nas normas infraconstitucionais

As previsões da Constituição Federal de 1988 não são complementadas por normas infraconstitucionais que garantam a proteção ao direito ao território das comunidades pesqueiras. No Brasil, a expressão “povos e comunidades tradicionais” baliza o reconhecimento

²⁶⁰ SILVA, Marina, Meio Ambiente na Constituição de 1988 - lições da história, *in*: **Estudos Legislativos**, Brasília: Senado Federal, 2008, v. V (Os cidadãos na carta cidadã), p. 8.

²⁶¹ Segundo o art. 6º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 90, de 15 de setembro de 2015: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. O direito também é previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948 (art. 25.1), e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (art. 11.1), ambos ratificados pelo Brasil.

²⁶² Nesse sentido é o conteúdo do direito à moradia que tem se consolidado no âmbito do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, através do conceito de moradia adequada, especialmente nos Comentários Gerais n.º 4 e 7, respectivamente de 1991 e 1997. Sobre o assunto, consultar: <https://www.ohchr.org/en/issues/housing/pages/internationalstandards.aspx>.

de uma série de direitos a diversos grupos sociais (2.1.2.2.1). Esses direitos, contudo, enfrentam dificuldades de concretização agravadas por um repertório normativo infraconstitucional regulamentador insuficiente (2.1.2.2.2).

2.1.2.2.1 Os direitos socioambientais balizados pela expressão povos e comunidades tradicionais

Vários direitos são voltados aos “povos e comunidades tradicionais” no Brasil. Consequência do reconhecimento, no ordenamento jurídico nacional, da existência de territorialidades distintas, esses direitos têm forte conexão com a proteção ambiental e com compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro quanto aos povos indígenas e tribais.

Na legislação brasileira, povos e comunidades tradicionais são caracterizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.²⁶³ Segundo seu art. 3º, I, entende-se por

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

Ela foi editada em meio às ações que buscavam dar efetividade aos compromissos internacionais assumidos pelo país quanto aos direitos de comunidades tradicionais. A principal fonte de direitos a esses grupos sociais é a Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Assinada em 1989, sua elaboração foi fruto das discussões impulsionadas pelo reconhecimento do direito de todos os povos determinarem livremente seu estatuto político e, conseqüentemente, seu desenvolvimento econômico, social e cultural promovido pelos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC).²⁶⁴

Ela foi internalizada no direito brasileiro em 2004, ostentando status de norma suprallegal. Tal qualidade se deve ao fato de que o tratado se ocupa de direitos humanos, salvo

²⁶³ Conforme adiantado na Introdução.

²⁶⁴ O PIDESC e o PIDCP foram assinados em 1966 e entraram em vigor em 1976 e possuem ambos o mesmo texto para o art. 1.1: “todos os povos têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural”. Eles compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos, ao lado da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948. No Brasil, eles foram promulgados, respectivamente, pelos Decretos n.º 591 e 592, ambos de 6 de julho de 1992. Sobre o assunto: HENNEBEL, Ludovic; TRIGOUJIA, Hélène, **Traité de droit international des Droits de l’homme**, Paris: Pedone, 2016.

mas não foi submetido à aprovação qualificada, em dois turnos, por cada uma das casas do Congresso Nacional, prevista no art. 5, § 3º da CF, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF).²⁶⁵ A tese da supralegalidade, adotada em julgamento exarado em dezembro de 2008, entende que os tratados de direitos humanos possuem uma posição privilegiada no ordenamento jurídico, mas, por não poderem afrontar a supremacia da Constituição, situam-se abaixo das normas constitucionais e acima das normas ordinárias.²⁶⁶

O tratado veio substituir a Convenção n.º 107, de 1957, sobre a proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais de países independentes, que os tratava segundo o assimilacionismo, como grupos cujo atraso econômico e social tornava-os vulneráveis, buscando sua integração à comunidade nacional.²⁶⁷ A Convenção atualmente em vigor, diferentemente, fundamenta-se essencialmente no critério de autoidentificação, reconhecendo que os próprios grupos interessados são os legitimados a definir seu pertencimento étnico e cultural. Seu art. 1º, no item “a”, afirma que são tribais os povos “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”;²⁶⁸ ao passo que, no inciso 2º anuncia, como critério fundamental para a aplicação dos dispositivos da convenção “a consciência de sua identidade indígena ou tribal”.

Ademais, na Convenção n.º 169 da OIT, um arsenal de direitos é reconhecido, no intuito assegurar que tais povos tenham controle sobre o seu desenvolvimento. São eles: direitos ligados às especificidades culturais dos seus modos de viver, como a proteção, o respeito e a conservação dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais compatíveis com o sistema nacional de direitos fundamentais e internacional de direitos humanos, tanto no viés individual como coletivo (art. 5º e 8º); a consulta de forma adequada e com vistas ao alcance

²⁶⁵ O art. 5º, § 3º da CF de 1988 foi apresentado na Introdução.

²⁶⁶ Ver: STF. **RE n.º 466.343**, Tribunal pleno, Min. Rel. Cezar Peluso, julgado em: 03.12.2008. A ação foi ensejada por contenda sobre a prisão civil do depositário infiel e envolveu discussão acerca da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil, assunto que envolve os §§ 1º, 2º e 3º do art. 5º da Constituição Federal. Tal entendimento, embora tenha sido adotado antes da entrada em vigor, no Brasil, da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados, vai ao encontro de seu art. 27, que afirma não poder um Estado invocar disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. O assunto é, contudo, palco de intensos debates doutrinários, que não cabe aqui desenvolver. Acerca do assunto: PIOVESAN, Flávia, **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**, 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

²⁶⁷ Essa era a definição de populações aborígenes e outras populações tribais e semitribais fornecida pelo art. 1º da Convenção n.º 107.

²⁶⁸ O item b, por sua vez, caracteriza povos indígenas “pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas”.

do consentimento das comunidades sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-las diretamente (art. 6º), inclusive por meio de estudos cujos resultados são considerados essenciais para a execução de atividades de desenvolvimento (art. 7º); o respeito à relação especial que mantém com suas terras ou territórios (art. 13). O Estado fica também responsável: por reconhecer direitos de posse e de propriedade sobre as terras que tradicionalmente ocupam ou que tenham tido acesso para uso tradicional e de subsistência, devendo adotar as medidas necessárias para determinar essas terras e protegê-las (art. 14); pela proteção aos direitos de utilização, administração e conservação dos recursos naturais existentes nas suas terras (art. 15) e por respeitar o direito de não-remoção das terras que ocupam, garantindo que deslocamentos só ocorram quando necessário, mediante consentimento e, sempre que possível, com previsão de retorno, ou, caso contrário, com as devidas compensações (art. 16).²⁶⁹

Convém enfatizar que a convenção também fornece um conceito próprio de território, igualmente incorporado ao conceito nacional. O art. 13.2 explica que, além de equivalente à noção de terra usada no texto do acordo, o território abrange a totalidade das regiões que ocupam ou utilizam de alguma forma. Assim, a convenção reconhece a centralidade do território para a identidade de povos indígenas e tribais, de maneira que o exercício de todos os demais direitos decorre do direito ao território, que pode ser garantido pelo direito de posse ou de propriedade.

A PNPCT não apenas absorveu a noção de território da Convenção 169, como também reconheceu a autoidentificação como elemento principal para designar povos e comunidades tradicionais. Isso se demonstra quando seu texto afirma que os povos e comunidades tradicionais são grupos “que se reconhecem como tais” e que “ocupam e usam territórios e recursos naturais” como condição de reprodução de seus modos de vida.

A PNPCT se conecta a outros diplomas legais que explicitam o caráter socioambiental dos direitos que lhes são nacionalmente reconhecidos. “Comunidades tradicionais”, “população tradicional”, “população extrativista”, assim como “comunidades locais”²⁷⁰ são algumas das expressões adotadas. Além da Lei do SNUC,²⁷¹ exemplificam o uso dessas expressões como base de direitos outros diplomas legais (ver Quadro 2). Um deles é a Lei do Bioma da Mata Atlântica, que define “população tradicional” como aquela que vive em estreita relação com o

²⁶⁹ O tema do reassentamento de povos tradicionais será aprofundado no item 3.1.1.

²⁷⁰ Recordar-se aqui a aproximação entre conservação da biodiversidade e comunidades locais reconhecida nas normas do direito internacional do meio ambiente explicitada na introdução deste trabalho.

²⁷¹ Retorne-se à introdução para as previsões próprias da Lei do SNUC.

meio natural e que se reproduz socioculturalmente por meio de atividades de baixo impacto ambiental, e lhes permite a exploração da flora sem fins comerciais diretos, bem como prevê procedimentos especiais para a concessão de autorizações ambientais para essas comunidades.²⁷² Além disso, sem definir povos e comunidades tradicionais, a Lei sobre a Gestão das Florestas Públicas, o Código Florestal e, mais recentemente, a Lei da Biodiversidade, também dão tratamento diferenciado a esses grupos.²⁷³ Em legislações estaduais, também se verificam direitos. É o caso do direito à não remoção ou remanejamento expressamente garantido às comunidades de pescadores do estado do Rio de Janeiro.²⁷⁴

Quadro 2 - Normas infraconstitucionais federais que mencionam expressões aplicáveis a comunidades tradicionais pesqueiras

Ano (vigência)	Diploma legal	Expressão utilizada	Dispositivo
2000	Lei do SNUC	Populações locais; populações extrativistas e populações tradicionais	Art. 4º, X; art. 5º, III, V, IX e § 2º; art. 17, §§ 2º e 5º; art. 18, <i>caput</i> e §1º; art. 20, <i>caput</i> e § 4º; art. 23, parágrafo único; art. 28; art. 29; art. 32; art. 42, § 2º; art. 42.
2002	Declaração Universal sobre Diversidade Cultural	Povos autóctones; minorias	Art. 4º.
2004	CDB	Populações indígenas; populações locais; comunidades locais	Preâmbulo; art. 8º, j; art. 10, d.
2004	Convenção n.º 169 da OIT	Povos indígenas e tribais; comunidades locais	Preâmbulo; art. 1º, I; art. 3º, I; art. 25, III; art. 32; art. 36
2006	Lei sobre a Gestão de Florestas Públicas	Comunidades locais; populações tradicionais	Art. 3º, X; art. 6º, <i>caput</i> e § 3º.
2006	Lei do Bioma Mata Atlântica	Populações tradicionais	Art. 3º, II; art. 6º parágrafo único; art. 9º, <i>caput</i> e parágrafo único; art. 13 e art. 23.
2007	Decreto n.º 6.040/2007	Povos e comunidades tradicionais; povos indígenas	Art. 3º, I (define a expressão)
2007	Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais	Minorias	Preâmbulo; art. 2º, 3; art. 7º, I, a.
2012	Código Florestal	Povos e comunidades tradicionais; populações extrativistas e tradicionais; populações tradicionais e indígenas	Art. 3º, IX, b, X e parágrafo único, e; art. 32, III; art. 38, § 2º; art. 56, § 4º; art. 70, I.

²⁷² Cf. arts. 3º, II, 6º, e 9º, da Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

²⁷³ As regras contidas nesses diplomas que têm influência nas UCs serão analisadas no item 2.2.

²⁷⁴ Por força do art. 1º da Lei n.º 7.790, de 28 de novembro de 2017, que será estudada no Capítulo 4.

2015	Lei da Biodiversidade	Populações indígenas; comunidades tradicionais	Art. 2º, VII e IX; art. 6º, III, § 1º, X e § 3º; art. 8º, § 1º; art. 10, caput e § 2º; art. 19, II, a; art. 21, parágrafo único; art. 31, parágrafo único; art. 33, VIII e XIV
2021	Lei da Política Nacional do Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA)	Comunidades tradicionais; povos indígenas	Art. 5º, III; art. 6º, § 2º.

Fonte: elaborado pela autora.

A concretização desses direitos se dá, contudo, em regimes jurídicos de reconhecimento de territorialidades que variam a depender dos povos reivindicantes. No caso das comunidades pesqueiras, eles podem ser considerados incompletos.

2.1.2.2.2 *As insuficiências das normas regulamentadoras nacionais*

Apesar da vasta gama de direitos formalizados, a legislação brasileira não define claramente os grupos representantes de povos e comunidades tradicionais e, principalmente, as formas como o território e outros direitos lhes devem ser garantidos.²⁷⁵ As deficiências do ordenamento nacional contribuem para o surgimento de disputas em torno da delimitação dos sujeitos detentores dos direitos socioambientais (2.1.2.2.2.1), de maneira que às comunidades tradicionais pesqueiras restam vias alternativas na luta pela garantia da permanência no território tradicional (2.1.2.2.2.2).

2.1.2.2.2.1 *As disputas em torno da definição dos representantes de povos e comunidades tradicionais*

Permanecem querelas quanto aos fundamentos e à legitimidade de quem se apodera da categoria de povos e comunidades tradicionais em várias áreas do conhecimento, muitas vezes com vistas à negação de direitos.²⁷⁶ Com efeito, a terminologia é ampla e seu enquadramento

²⁷⁵ Vale mencionar que mesmo a inclusão dos indígenas como membros das comunidades tradicionais é assunto alvo de divergências entre os antropólogos, como relatado em: DIEGUES, Antônio Carlos (Org.), **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**, São Paulo: USP, 2000, p. 16–17. Aqui, sob uma abordagem jurídica, entende-se que, a partir da PNPCT, para o ordenamento jurídico brasileiro, o termo “comunidades tradicionais” pode abarcar tanto as indígenas, que representam os grupos étnicos originários, que habitavam o país antes da chegada do colonizador, assim como as “não-indígenas”.

²⁷⁶ A título exemplificativo, cita-se DIEGUES (Org.), **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. e SILVA, Marina Osmarina, Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais, **Inclusão Social**, v. 2, p. 7–9, 2007.

legal permite abranger identidades heterogêneas, ao mesmo tempo em que deixa espaço para variações ao longo dos anos. Desse modo, “a afirmação da identidade coletiva tradicional é feita nas disputas diárias em torno da necessária afirmação de direitos, principalmente, socioambientais”.²⁷⁷

Dentre as comunidades tradicionais, em nível federal, define-se apenas a noção de quilombolas,²⁷⁸ além de se prever o procedimento para a aquisição do direito de propriedade previsto constitucionalmente.²⁷⁹ À exceção de algumas leis estaduais,²⁸⁰ essa também é a regra nas demais instâncias federativas e na jurisprudência pátria.²⁸¹ Apesar disso, defende-se o reconhecimento, por parte do sistema jurídico nacional, das comunidades de pescadores artesanais enquanto representantes de povos e comunidades tradicionais.²⁸² Além de todas as características socioculturais, históricas e legais já demonstradas até aqui, há ainda um último elemento: o Decreto nº 8.750/2016, que criou o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CONPCT), em substituição ao antigo comitê de mesmo nome. Nele são asseguradas vagas no conselho para representantes de cada um dos diversos grupos elencados no segmento da sociedade civil,²⁸³ onde se identificam os pescadores artesanais, os extrativistas costeiros e marinhos e ribeirinhos como possíveis designações sociais dessas comunidades.²⁸⁴

²⁷⁷ MOREIRA, Eliane Cristina Pinto, **Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017, p. 43.

²⁷⁸ No Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003 e na Instrução Normativa nº 57 do INCRA, de 20 de outubro de 2009.

²⁷⁹ O art. 2º do Decreto n.º 4.887/2003 define as comunidades remanescentes de quilombos como “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Já o art. 3º da IN n.º 57 apenas substitui o termo “auto-atribuição” por “auto-definição”. Ambas as normas afirmam caber ao INCRA identificar, reconhecer, delimitar e demarcar suas terras. Ademais, o autoreconhecimento deve ser certificado pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos mantido pelo órgão.

²⁸⁰ Por exemplo, a Lei do estado do Paraná n.º 15.673, de 13 de novembro de 2000, reconhece a identidade faxinalense, definindo-a, no art. 2º, § 1º como “a manifestação consciente de grupos sociais pela sua condição de existência, caracterizada pelo seu modo de viver, que se dá pelo uso comum das terras tradicionalmente ocupadas, conciliando as atividades agrosilvo-pastoris com a conservação ambiental, segundo suas práticas sociais tradicionais, visando a manutenção de sua reprodução física, social e cultural”. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=22>. Outras leis estaduais são apresentadas por: SANTILLI, Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais, p. 404.

²⁸¹ Com relação ao uso do termo “comunidade”, pesquisa realizada em 2016 com fins de averiguar sua definição jurídica no Brasil demonstrou que, em termos de textos legais definem-se apenas comunidades indígenas e remanescentes de quilombo, mesmo nos dispositivos estaduais. Buscas nos tribunais superiores (STF, STJ, STM, TSE e TST), federais regionais e estaduais não apresentaram decisões com vistas à definição de comunidades pesqueiras (MONEBHURRUN, Nitish *et al*, A definição jurídica da “comunidade”, **Brazilian Journal of International Law**, v. 13, n. 3, p. 443–471, 2016.)

²⁸² No mesmo sentido, entre outros: SANTILLI, Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais.

²⁸³ É o que se verifica no art. 4º, § 2º, V, VI, VII e XXV.

²⁸⁴ Desde a criação, porém, o CONPCT enfrenta problemas de efetivação. Atualmente vinculado ao Ministério da Família e dos Direitos Humanos, o conselho chegou a ser extinto em 2019, pelo Decreto n.º 9.759, de 11 de abril e, desde a sua criação, somente se reuniu sete vezes.

Não se pretende aqui defender a obrigatoriedade de publicação de uma lista de possíveis grupos sociais abarcados pelas expressões “povos” e “comunidades tradicionais” na legislação. Isso certamente poderia impor limite descabido à diversidade e dinamismo sociocultural dessas populações humanas. No entanto, é inegável que a ausência de previsão legal de procedimento específico para a garantia do território tradicional pesqueiro acima demonstrada dificulta a concretização dos direitos que decorrem dessa condição. Face à essa realidade normativa, as comunidades tradicionais pesqueiras têm se valido de algumas estratégias para tentar garantir a permanência em seu território tradicional.

2.1.2.2.2.2 *As alternativas jurídicas que podem ser encampadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras em consequência*

Há vias jurídicas alternativas às comunidades tradicionais pesqueiras na luta pela permanência no território tradicional pesqueiro. Aqui, serão brevemente explanadas: a busca por uma regulamentação própria do território tradicional pesqueiro, as hipóteses de regularização fundiária e o recurso ao poder judiciário.

A formalização de um regime jurídico próprio para a garantia do território tradicional pesqueiro tem sido encabeçada pelo MPP. Em 2013, foi iniciada uma campanha nacional para a proposição de projeto de lei de iniciativa popular pela regularização do território das comunidades tradicionais pesqueiras.²⁸⁵ Em fevereiro de 2020, a campanha transformou-se em Projeto de Lei Federal, encontrando-se em trâmite no congresso nacional sob o número 131/2020.²⁸⁶ Com base nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal, o texto prevê o direito de propriedade ou uso coletivo das porções terrestres do território tradicional pesqueiro e, quanto às porções de água doce ou salgada, a cessão de uso de águas públicas, com “acesso preferencial aos recursos naturais e seu usufruto permanente, bem como a consulta prévia e informada quanto aos planos e decisões que afetem de alguma forma o seu modo de vida e a gestão do território tradicional pesqueiro”.²⁸⁷ O PL, porém, anda a passos lentos na Câmara dos

²⁸⁵ Sobre a campanha, consultar: <http://campanhaterritorio.blogspot.com/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

²⁸⁶ O inteiro teor e o andamento do referido PL podem ser consultados em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236610>. Acesso em: 21 abr. 2021.

²⁸⁷ Vide, em especial, os arts. 1º e 4º do PL. Segundo o art. 1º, § único da proposta, comunidades tradicionais pesqueiras são: “os grupos sociais, segundo critérios de auto-identificação, que tem na pesca artesanal elemento preponderante do seu modo de vida, dotados de relações territoriais específicas referidas à atividade pesqueira, bem como a outras atividades comunitárias e familiares, com base em conhecimentos tradicionais próprios e no acesso e usufruto de recursos naturais compartilhados”.

Deputados, sem que tenha havido, até o momento, nenhuma apreciação nas comissões de mérito designadas para tanto.²⁸⁸

Uma segunda via jurídica é representada pelos procedimentos de regularização fundiária. Os instrumentos passíveis de utilização pelas comunidades de pescadores são o da usucapião coletiva,²⁸⁹ o da desapropriação por interesse social²⁹⁰ e o da concessão de direito real de uso.²⁹¹ As unidades de conservação, que se baseiam na definição de espaços juridicamente diferenciados, se inserem nessa alternativa. Mas, possuindo cada categoria de manejo especificidades próprias, apenas as RESEX e RDS incluem no procedimento de regularização fundiária objetivos ligados à proteção dos modos de vida das populações tradicionais.²⁹²

A última via de garantia de direitos decorre da ação dos tribunais internacionais.²⁹³ Reconhecendo que o percurso histórico e cultural das comunidades tradicionais no Brasil se

²⁸⁸ Retomar nota de rodapé n.º 286.

²⁸⁹ A usucapião constitui meio judicial de aquisição de propriedade de bens particulares previsto nos arts. 1.238 a 1.244 do Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002). A usucapião coletiva é modalidade especial prevista no art. 10 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, com redação dada pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017). Conforme o caput do mencionado artigo, ela se aplica aos “núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

²⁹⁰ A desapropriação por interesse social é autorizada pela CF, no art. 5º, inciso XXIV, mediante pagamento de indenização. Sem tratar do caráter de comunidade tradicional, o STF reconheceu, em decisão de 2007, o caso “do estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola”, previsto no art. 2º, III da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, como exemplo de interesse social para fins de desapropriação em prol de assentamento de famílias de pescadores. (STF. **MS n.º 26.192 MC/PB**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 05.11.2007)

²⁹¹ Os procedimentos que regulam tais instrumentos estão previstos, principalmente: na Lei n.º 11.952, de 25 de julho de 2009, que regula procedimentos de regularização de terras rurais ou de urbanas, na Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, trata da cessão das terras situadas à beira-mar (ambas alteradas pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017). Vale mencionar que a cessão de recursos hídricos é disciplinada na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997).

²⁹² Por tal motivo, a regularização fundiária das RESEX será detalhada no item 3.2. Sobre alguns dos problemas que se aplicam aos processos de desapropriação e/ou reconhecimento de assentamentos que conformam a reforma agrária no país, vide: MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio, Reforma agrária no Brasil: algumas considerações sobre a materialização dos assentamentos rurais, **Agrária (São Paulo. Online)**, v. 0, n. 14, p. 4, 2011.

²⁹³ Vale destacar que nunca houve pronunciamento específico de tribunal nacional brasileiro acerca do território tradicional pesqueiro, tampouco decisão no âmbito do sistema interamericano sobre o Brasil em que foi apresentada tese jurídica que mereça atenção especial para os fins desta tese. Destacam-se, entre os casos apreciados pela Corte Interamericana: *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*, por inaugurar a ressignificação do direito à propriedade em direção a abranger direitos das comunidades tradicionais: *Comunidad Moiwana vs. Surinam*, por reconhecer o direito ao território ainda que não haja título formal e por impor indenização por danos materiais sofridos pela comunidade; *Saramaka vs. Surinam*, por reconhecer o compartilhamento dos direitos de povos tribais e indígenas, sem distinção, na jurisprudência da Corte; *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay* e *Povos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, por delimitarem balizas para a apreciação de conflitos com áreas protegidas; *Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras*, por tratar de áreas de praia e de mar como parte do território tradicional e *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, por ter reconhecido o dever de titulação coletiva única

assemelha ao de várias outras coletividades em diferentes regiões do mundo, o sistema regional de direitos humanos tem ultrapassado a visão universalista dos direitos humanos criticada pelo viés homogeneizante e abstrato que incutem aos indivíduos, promovendo a diversidade cultural.²⁹⁴ A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm apresentado relevantes avanços no sentido de reconhecer a propriedade comunal, mesmo que ela não figure expressamente no texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, numa visão de propriedade que ultrapassa aquela do direito civil.²⁹⁵

Ademais, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem usado as petições sobre violações de direitos humanos de comunidades tradicionais para ressaltar a conexão entre elas e a proteção do meio ambiente.²⁹⁶ Nesse sentido, a Corte IDH, em 2017, reconheceu obrigações cabíveis em caso de potenciais impactos transfronteiriços ao meio ambiente marinho, com base nos direitos à vida e à integridade pessoal. Conforme opinião consultiva exarada diante de pedido da Colômbia relacionado à existência de risco de degradação do ambiente marinho na região das Grandes Caraíbas e, conseqüentemente, ao desfrute pleno dos direitos humanos dos habitantes costeiros, a corte entendeu que são obrigações oponíveis aos Estados a fim de evitar danos ambientais transfronteiriços: as de prevenção, precaução, cooperação, acesso à informação, participação pública e acesso à justiça.²⁹⁷ Mais recentemente, em 2020, na sentença do caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, a Corte, de forma inovadora, reconheceu que o Estado Argentino violou os direitos à propriedade comunitária indígena, à identidade cultural, a um ambiente saudável, a

acerca do território tradicional indígena e tratado de direitos ambientais de forma autônoma pela primeira vez. Os casos mais relevantes para o tema desta tese serão objeto de uma apreciação mais aprofundada ao longo deste trabalho.

²⁹⁴ Uma crítica ao projeto de globalização encampado pelos operadores do direito é feita por Bourdieu em: BOURDIEU, Pierre, **Contre-feux 2: pour un mouvement social européen**, Paris: Raisons d’agir, 2001, enquanto que propostas para reformular o condão universal dos direitos humanos são tecidas por Santos e Herrera Flores em: SANTOS, Boaventura de Sousa, Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos, **El otro derecho**, n. 28, p. 59–83, 2002, e HERRERA FLORES, Joaquín, **La reinvencción de los derechos humanos**, Sevilla: Librería Atrapasueños, 2008.

²⁹⁵ O direito de propriedade é reconhecido no art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que foi internalizada ao direito brasileiro pelo Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992. Para uma análise aprofundada dos direitos assegurados aos povos tradicionais autóctones pelo direito internacional, vide: THEY, Marine, **Le contrôle des communautés autochtones sur leurs terres et ressources naturelles traditionnelles**, Paris: Pedone, 2013. Já para uma análise detalhada dos casos que tratam de direitos socioambientais na Corte Interamericana de Direitos Humanos até 2017, consultar: MOREIRA, **Justiça socioambiental e direitos humanos**, p. 77–212.

²⁹⁶ Oportuno observar que o desrespeito aos direitos previstos na Convenção 169 da OIT foi o fundamento da maioria das ações impetradas por esses povos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como ressaltado por: LE QUINIO, Alexis, *Droit constitutionnel, environnement et peuples autochtones en Amérique latine*, **Revue française de droit constitutionnel**, v. 2020/2, n. 122, p. 299–320, 2020, p. 302.

²⁹⁷ Vide: CORTE IDH, **Advisory Opinion OC-23/17 (requested by the Republic of Colombia)**, of November 15, 2017, parag. 123-243.

alimentos e água adequados, com base no art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos, por não ter tomado medidas eficazes para interromper as atividades de exploração de recursos naturais realizadas por terceiros dentro do território indígena, determinando várias medidas reparatórias em prol das comunidades.²⁹⁸

Assim, mesmo que a existência de um direito ao território tradicional pesqueiro seja defensável, sua garantia é dificultada logo pela falta de procedimento próprio para a sua instituição, de modo que a luta pela sua garantia requer a busca de meios alternativos pelas comunidades. Intimamente imbricado ao direito ao território porque serve primordialmente à sua proteção é o direito à consulta prévia, que se insere nas normas jurídicas como qualificador do direito à participação.

2.1.3 A inadequada proteção do direito à participação social

O direito de participação das comunidades tradicionais pesqueiras também é insuficientemente protegido no ordenamento jurídico nacional. Direito humano que ganha características próprias quando envolve povos tradicionais (2.1.3.1), a participação popular é restrita nos procedimentos de tomada de decisão próprios das UCs (2.1.3.2).

2.1.3.1 O ordenamento nacional frente às especificidades do direito de participação das CTPs em contexto de UCs

Para demonstrar os problemas que recaem sobre o direito de as CTPs participarem nos processos de tomada de decisão das AMPs, imperativo mencionar, ainda que sucintamente, o arcabouço jurídico do princípio da participação de comunidades tradicionais em UCs. Ele é formado por previsões de participação social em matéria ambiental (2.1.3.1.1) e pelas obrigações específicas ligadas ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado de povos indígenas e tribais (2.1.3.1.2).

2.1.3.1.1 *O direito de participação em matéria ambiental*

Na seara ambiental, a participação costuma ser defendida por razões instrumentais, pela capacidade de melhorar as decisões e a própria proteção do meio ambiente, ou político-sociais,

²⁹⁸ Ver: CORTE IDH. **Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina**, decisão de 06 de fevereiro de 2020.

por distribuir o poder, democratizando processos ambientais.²⁹⁹ Apesar de amplamente reconhecida internacionalmente e nas legislações internas aos países, críticas quanto ao enquadramento jurídico da participação são recorrentes, variando de questionamentos quanto ao potencial de empoderamento da participação em função da possibilidade de seu uso para finalidades políticas que fogem à proteção da natureza, até alegações de que chamadas genéricas de participação não se atentam para as especificidades das diversas situações em que ela deve se aplicar, podendo não servir para transformar a realidade de concentração de poder.³⁰⁰ O enquadramento de tal direito no ordenamento jurídico nacional é passível das mesmas críticas.

O princípio da participação tem sido historicamente objeto de discussões e tratados internacionais sobre a proteção do meio ambiente. Em 1982, a Carta Mundial da Natureza já reconhecia o direito de participação em decisões relativas ao meio ambiental.³⁰¹ Uma definição de participação ambiental foi consagrada internacionalmente no princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, chamando os Estados a efetivá-la em três aspectos principais: o do acesso adequado a informações sobre o meio ambiente, o da participação do público nos processos decisórios e o do acesso à justiça em matéria ambiental.³⁰² A mesma declaração também efetuou a conexão entre as populações indígenas e comunidades locais no princípio 22, ao afirmar que cabe aos Estados habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.³⁰³

Posteriormente, outros instrumentos de *soft* e *hard law* detalharam o escopo do princípio. Dos primeiros são exemplo: a Estratégia Interamericana para a Promoção da

²⁹⁹ Nesse sentido: STEELE, J., Participation and deliberation in environmental law: exploring a problem-solving approach, **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 21, n. 3, p. 415–442, 2001; CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano, **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**, Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009.

³⁰⁰ Como ressaltado por, entre outros: LEE, Maria; ABBOT, Carolyn, The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention, **Modern Law Review**, v. 66, n. 1, p. 80–108, 2003; LEUZINGER, Marcia 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**, v. 14, n. 3, 2018.

³⁰¹ Aprovada pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 37/7, de 1982.

³⁰² “Art. 10. A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.” (ONU. Assembleia Geral. **Rio Declaration on Environment and Development**. Resolution A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I).)

³⁰³ ONU. Assembleia Geral. **Rio Declaration on Environment and Development**. Resolution A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I).

Participação Pública nas Tomadas de Decisão para o Desenvolvimento Sustentável, da OEA,³⁰⁴ e as Diretrizes do PNUMA para o Desenvolvimento da Legislação Nacional sobre o Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, de 2010.³⁰⁵ Dos últimos, destacam-se tratados regionais: a Convenção de Aarhus, de 1998, no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE),³⁰⁶ e o Acordo de Escazú, de 2018, para a América Latina e o Caribe.³⁰⁷ A Convenção de Aarhus foi assinada em 1998, tendo entrado em vigor em 2001.³⁰⁸ Já o acordo de Escazú foi aprovado em setembro de 2018, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). De forma semelhante à Convenção de Aarhus, estabelece os parâmetros para a participação social e o acesso à informação e à justiça em questões ambientais, mas no continente americano. Sua entrada em vigor se deu em abril de 2021, após o alcance do número mínimo de 11 ratificações, aceitações, aprovações ou adesões.³⁰⁹ Ambos os tratados retomaram o conceito de 1992, buscando implementar igualmente uma participação baseada em três pilares.³¹⁰

No Brasil, o direito de participar se expressa no texto constitucional e em diplomas infraconstitucionais.³¹¹ De maneira indireta, a PNMA incluiu a participação ativa da comunidade na defesa do meio ambiente como objetivo da educação ambiental.³¹² Na Constituição, a participação está relacionada ao princípio democrático, contido no art. 1º, parágrafo único, que afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”, e é corroborada por outros dispositivos, como o que

³⁰⁴ OEA. **Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-making for Sustainable Development**. Approved by the Inter-American Council for Integral Development of the OAS in April 2000.

³⁰⁵ PNUMA. **Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters**. Adopted by the Governing Council of the United Nations Environment Programme in decision SS.XI/5. Part A, of 26 February 2010.

³⁰⁶ UNECE. **Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, of 1998**.

³⁰⁷ CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, de 2018**.

³⁰⁸ Conforme a UNECE, o tratado já foi assinado por 47 países da Europa e da Ásia Central. Vide: <https://www.unece.org/env/pp/ratification.html>. Acesso em: 30 abr. 2021.

³⁰⁹ Conforme noticiado em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/acordo-escazu-entra-vigor-america-latina-caribe-dia-internacional-mae-terra>. Acesso em: 30 abr. 2021.

³¹⁰ Sobre as similaridades e diferenças das duas convenções internacionais, vide: GUERRA, Sidney; PAROLA, Giulia, Implementing principle 10 of the 1992 Rio declaration: a comparative study of the Aarhus Convnetion 1998 and the Escazú Agreement 2018, **Revista Jurídica**, v. 2, n. 55, p. 1–33, 2018.

³¹¹ Uma visão geral do princípio da participação, no contexto ambiental marinho, foi dada em: ARAUJO, Fernanda C. B.; CIRNE, Mariana Barbosa; MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado, Princípio da participação popular, in: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinhos, princípios, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 361–368.

³¹² Vide art. 2º, X, que trata dos princípios da PNMA.

prevê a participação da população na formulação de políticas públicas sociais.³¹³ Ela também pode ser considerada reconhecida pelo art. 225 da CF, quando, ao falar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelece o dever de protegê-lo à toda a coletividade, o que requer cooperação entre o Estado e a sociedade na resolução das questões ambientais.³¹⁴

Muito embora o princípio seja mencionado em normas relativas às etapas anterior e posterior à decisão pública, são escassas as previsões detalhadas e vinculantes.³¹⁵ Não vinculantes são as previsões do SNUC, que serão pormenorizadas adiante, assim como as que delineiam o instrumento da audiência pública no bojo do licenciamento ambiental,³¹⁶ cuja realização é condicionada ao exame de pertinência do órgão ambiental, exceto se solicitada por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos.³¹⁷ No âmbito dos recursos marinhos, a Política Nacional dos Recursos do Mar fala da participação em termos genéricos.³¹⁸ Ainda assim, as previsões são reputadas relevantes porque podem dar maior legitimidade às decisões públicas e aproximar os cidadãos do Estado.

Além do mais, observa-se uma intenção do governo federal em reduzir os mecanismos de participação popular previstos na legislação nacional, afetando os que lidam com assuntos ambientais. Por exemplo, em 2019, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que havia sido instituída em 2014,³¹⁹ foi revogada, assim como vários conselhos de políticas públicas, por ato do Chefe do Poder Executivo Federal.³²⁰ O decreto que efetuou essas mudanças foi alvo de ADI, mas, em decisão liminar, o STF apenas reconheceu a

³¹³ Cf. art. art. 204 da CF/88. Outras previsões que traduzem o direito de participar na CF são institutos do plebiscito e do referendo e as iniciativas populares de lei, contidos no art. art. 14, I, II e III CF, respectivamente.

³¹⁴ BENJAMIN, Direito constitucional ambiental brasileiro; SARLET; FENSTERSEIFER, **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**.

³¹⁵ Importa destacar que as previsões da Lei da Biodiversidade (Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015) quanto à participação são vinculantes e mais pormenorizadas. Elas serão avaliadas em separado, no item 2.1.3.2.2.

³¹⁶ No Brasil, o licenciamento ambiental constitui o principal mecanismo de prevenção de danos ambientais. Ele está definido no art. 2º, I, da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”, e se operacionaliza, sobretudo, pela realização do estudo de impacto ambiental (EIA), por sua vez exigido para a “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, por força do art. 225, §1º, IV da CF. Os instrumentos a ele conectados são regulados por diversos diplomas normativos, como a Lei da PNMA (arts. 9º e 10º) e resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), entre as quais as de n.º 1, de 27 de abril de 1986, n.º 09, de 03 de dezembro de 1987 e n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. O tema será retomado no item 2.2.2.2.2.

³¹⁷ Cf. art. 2º, *caput*, da Resolução CONAMA n.º 09, de 03 de dezembro de 1987.

³¹⁸ Cf. o art. 4º do Decreto n.º 5.377/2005, que traz a execução descentralizada e participativa entre os princípios básicos da política,

³¹⁹ Pelo Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014.

³²⁰ O art. 5º do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, declarou extintos os colegiados (conselhos, comitês, comissões, fóruns etc.) instituídos por decretos, atos inferiores a decretos ou ato de outro colegiado (cf. o art. 1º, § 1º). O art. 10 revogou expressamente o decreto da PNPS.

inconstitucionalidade da revogação dos conselhos “cuja existência encontre menção em lei em sentido formal”, mantendo a extinção da PNPS.³²¹

Atentando-se especificamente para as comunidades pesqueiras brasileiras, pelo status de tradicionalidade que possuem, o princípio da participação se desdobra em outras obrigações jurídicas.

2.1.3.1.2 *O direito de consulta e consentimento dos povos e comunidades tradicionais*

No tema das CTPs em contexto de UCs, o princípio da participação é, ainda, qualificado pelas obrigações relativas aos direitos de povos e comunidades tradicionais. Norteada pelo objetivo de incluir grupos historicamente vulneráveis e excluídos aos processos de tomada de decisão e de controle social de políticas públicas ambientais, a participação desses grupos deve observar as condicionantes ligadas ao direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado.

Importa destacar os detalhes do direito de participação de povos e comunidades tradicionais aportados pelo direito internacional. Inicialmente, revisita-se a Convenção 169 da OIT, que, ao tratar das garantias aos direitos humanos de povos indígenas e tribais, estabelece que os governos devem, “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”, consultá-los, “com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.³²²

Ademais, vale lembrar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, já tratou da aplicação destes deveres na apreciação de casos conectados a áreas protegidas e a comunidades pesqueiras, reiterando entendimentos esposados em decisões anteriores, com fulcro no art. 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, no art. 1º do PIDCP, nos arts. 8(c) e 10(j) da CDB, assim como nas declarações internacionais que tratam do direito de participação.³²³ Nesse contexto, as decisões da corte têm proporcionado uma maior delimitação dos requisitos para a realização adequada do direito de participação desses povos.³²⁴

Veja-se o caso *Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras*, ensejado pela criação da área protegida “Parque Nacional Punta Izopo” e a elaboração de seu

³²¹ STF. **ADI 6.121 MC/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 13.06.2019. Acesso em: 02 maio 2021.

³²² Cf. o art. 6º, já comentado no item 2.1.2.2.1.

³²³ Vale relembrar que o art. 21 da Convenção Americana trata do direito de propriedade, ao passo que o art. 1º, §1 do PIDCP reconhece o direito de autodeterminação dos povos.

³²⁴ Esses requisitos complementam aqueles tratados no item 3.1, quanto às obrigações materiais de respeito ao direito de não-remoção de comunidades tradicionais.

plano de manejo. A AMP se sobrepôs parcialmente ao território tradicional de representantes do povo Garífuna, cujas características socioculturais assemelham-se às das comunidades pesqueiras brasileiras.³²⁵ Na sentença, o tribunal considerou ter havido “*violación de su derecho a la consulta, por la cual el Estado de Honduras es responsable*”.³²⁶ A corte baseou-se na decisão do caso *Sarayaku vs. Ecuador* para reforçar o status normativo e a forma como o direito deve ser efetivada. Assim, quanto ao primeiro aspecto, considerou que o direito à consulta constitui, além de norma convencional, princípio geral de direito internacional, e se fundamenta na estreita relação de povos indígenas e tribais com seu território e em respeito ao seus direitos à propriedade coletiva, à identidade cultural e, em específico, ao previsto no art. 6.1 da Convenção 169 da OIT.³²⁷ Quanto à sua realização, ressaltou que esta deve ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento da medida proposta, para que os povos afetados possam influenciar no processo decisório em conformidade com os standards internacionais pertinentes, apresentando, como características: o caráter prévio, de boa-fé, com finalidade de chegar a um acordo, adequada, acessível e informada.³²⁸

Diante desses detalhamentos, pode-se afirmar o procedimento para a consulta prévia será adequado quando propiciar todas as condições para que se alcance um acordo ou o consentimento das comunidades envolvidas, independentemente se este for o resultado ou não.³²⁹ No Brasil, contudo, os requisitos estabelecidos pela Convenção 169 da OIT e a jurisprudência da Corte Interamericana quanto ao direito de consulta não têm sido respeitados.

É válido destacar que, até hoje, o Estado brasileiro não possui regramento próprio para delimitar a realização da consulta com vistas ao consentimento livre, prévio e informado das comunidades tradicionais.³³⁰ Sem esse parâmetro institucional, muitos são os casos de violação desse direito.

³²⁵ A corte reconheceu que o povo garífuna possui economia e cultura baseadas, entre outros, pela pesca artesanal e a caça de pequenos animais do mar, sendo a praia e o mar partes de sua identidade étnica. O território de desenvolvimento de suas atividades tradicionais de subsistência ficou de fora do título de domínio pleno que lhes foi concedido em 2001 pelo Estado hondurenho. (CORTE IDH. **Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras**, decisão de 08.10.2015, parag. 91;132)

³²⁶ CORTE IDH. **Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras**, decisão de 08.10.2015, parag. 170.

³²⁷ CORTE IDH. **Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras**, decisão de 08.10.2015, parag. 158.

³²⁸ CORTE IDH. **Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras**, decisão de 08.10.2015, parag. 160.

³²⁹ No mesmo sentido, OIT 2013, p. 16.

³³⁰ Diferente é a situação de outros países da América Latina, a exemplo do Peru, onde foi promulgada, em 2011, a Lei do Direito à Consulta Anterior de Pessoas Indígenas ou Originárias Reconhecidas na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, a Lei n.º 29.785, de 7 de setembro de 2011.

Um caso de grandes repercussões sociais e jurídicas foi o da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A construção do empreendimento ensejou diversos questionamentos judiciais na instância nacional, inclusive acerca da proteção dos direitos de participação das comunidades tradicionais afetadas.³³¹

No nível internacional, o caso chegou à CIDH. Em 2011, a corte outorgou medida cautelar solicitando a suspensão imediata do processo de licenciamento ambiental do projeto até que fossem realizados processos de consulta, em cumprimento às obrigações internacionais. Essa decisão acabou sendo reformada três meses mais tarde para considerar que o debate entre as partes no que se refere à consulta prévia e ao consentimento informado em relação ao projeto Belo Monte havia se transformado em uma discussão sobre o mérito do assunto, não podendo ser tratado pelo procedimento de medidas cautelares.³³² Desde então, a comissão tem efetuado manifestações que corroboram com a necessidade de mudança na postura do país para que cessem as reiteradas e crescentes violações pelo Estado brasileiro do direito de consulta e consentimento prévio, livre, informativo, de boa-fé e culturalmente adequado dos povos tradicionais da Bacia do Rio Xingu, no Pará.³³³

Assim, vê-se que o pilar da capacidade de influenciar nos processos de tomada de decisão nunca foi inteiramente observado pelos textos nacionais que tratam da participação em matéria ambiental, quando comparado às obrigações internacionais, e ainda está em tendência de agravamento. Passa-se a avaliar o ordenamento jurídico nacional brasileiro quanto aos procedimentos participativos ligados às UCs que tocam as CTPs.

2.1.3.2 A restrita participação das CTPs nos processos de tomada de decisão próprios do SNUC

As vias de participação das CTPs nos processos de tomada de decisão do SNUC são limitadas. A análise das normas acerca da criação e da modificação das UCs demonstra oportunidades uma participação de caráter meramente informativo (2.1.3.2.1). Já as regras relativas à participação das comunidades pesqueiras na gestão das UCs revelam que as UCs não são espaços onde a população local tem grande capacidade de influenciar nos processos de tomada de decisão (2.1.3.2.2).

³³¹ Busca pelo termo “Belo Monte” no site do MPF do Pará resulta em lista com 27 processos versando sobre o assunto, cinco deles acerca do princípio da participação e/ou de seus corolários. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/caso-belo-monte>. Acesso em: 29 abr. 2021.

³³² CIDH. Medida cautelar n.º 382/2010, outorgada em 01 abr. 2011, alterada em 29 jul. 2011.

³³³ Menciona-se, a título exemplificativo, o último relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil: CIDH, **Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021**, [s.l.]: CIDH, 2021, p. 35.

2.1.3.2.1 *Uma participação meramente informativa na criação e na alteração de UCs*

A participação popular na criação/modificação de UCs tem caráter meramente informativo. A Lei do SNUC estabelece como diretriz do sistema assegurar “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”.³³⁴ Mas o instrumento previsto para tanto, a consulta pública, não dá à população local, mesmo que tradicional, papel determinante, nem quanto ao local, nem quanto aos limites ou o tamanho da UC, muito menos quanto à pertinência da categoria de manejo aventada pelo governo.

A criação e a alteração de UCs é regulada de forma sucinta pelo SNUC. O *caput* do art. 22 estabelece que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, seja ele oriundo do Poder Legislativo, ou do Executivo, como decretos, resoluções portarias ou instruções normativas.³³⁵ O ato em si precisa conter: a denominação, que deve preferencialmente se basear na sua característica natural mais significativa; a categoria de manejo; os objetivos; os limites; a área física; o órgão responsável por sua administração; as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas; e, em havendo comunidades tradicionais, a caracterização das famílias residentes.³³⁶ Engajando a observância de etapas previstas na Lei do SNUC e em outros atos normativos ligados à política de conservação da biodiversidade brasileira, o procedimento criatório é passível de controle não somente da administração pública mas também do judiciário.³³⁷

Como requisitos prévios à criação, a Lei do SNUC impõe a realização de estudos técnicos e de consulta pública, estas últimas dispensáveis nos processos criatórios das categorias ESEC e REBIO, tendo o legislador deixado a cargo do Executivo regulamentá-los.³³⁸ O Decreto n.º 4.340 pouco acrescentou, de maneira que o assunto somente veio a ser mais bem delineado por Instrução Normativas, a partir de 2007, para as RESEX e RDS e de 2008 para as demais categorias.³³⁹

³³⁴ Cf. art. 5º, III.

³³⁵ Leuzinger explica que, em sua maioria, as UCs são instituídas por decreto do chefe do poder executivo, exceto as RPPNs, que o são por portaria do órgão ambiental competente. LEUZINGER, **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**, p. 212.

³³⁶ De acordo com os arts. 2º e 3º do Decreto 4.340.

³³⁷ Sobre as diferenças entre processo e procedimento administrativo, interessantes são as observações de: LEUZINGER, **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**, p. 208–219.

³³⁸ De acordo com o art. 22, § 2º da Lei do SNUC.

³³⁹ Trata-se das IN ICMBio n.º 03, de 18 de setembro de 2007 e n.º 5, de 15 de maio de 2008.

Relativamente às ações para a realização dos estudos técnicos, impõe-se ao órgão executor³⁴⁰ o dever de se basear nos dados técnicos e científicos disponíveis sobre a área onde se planeja criar a unidade de conservação, sendo facultado o pedido de colaboração da sociedade civil, a exemplo de membros da população local. De maneira específica, os estudos devem apresentar: a caracterização da fauna e da flora, do uso do solo e da população residente e das populações tradicionais, em caso de RESEX, RDS e FLONAS; e a avaliação dos indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos.³⁴¹

Algumas exigências são acrescentadas para as UCs costeiras ou marinhas. Nesse sentido, o estudo deve conter também diagnóstico preliminar técnico acerca da atividade pesqueira do local. Não é obrigatória, contudo, a participação dos comunitários para a sua elaboração.³⁴² Uma portaria previu, ainda, a formação de uma comissão mista permanente composta por representantes da Marinha, do Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para acompanhar os processos de criação dessas UCs. Porém, apesar de ela não ter sido expressamente revogada, não foi possível obter informações sobre a atual existência dessa comissão, que jamais chegou a ser regulamentada por ato do ICMBio.³⁴³

A consulta pública constitui o espaço de oitiva das comunidades locais. Quanto aos seus requisitos, a Lei 9985 e o Decreto 4340 foram um pouco mais detalhistas. Elas estabeleceram a obrigação de o Poder Público “fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” nas “reuniões públicas ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas” que concretizam a consulta. Ao mesmo tempo, elas afirmam que sua finalidade é subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade de conservação a ser criada.³⁴⁴ A Instrução Normativa de 2008 apenas reitera essa finalidade e acrescenta requisitos ligados ao dever de publicidade,³⁴⁵ afirmando expressamente, mais uma vez, o papel não deliberativo da medida.³⁴⁶

No que se refere à transformação da categoria de manejo ou à alteração dos limites da UC, é a natureza jurídica do ato criador que define o instrumento que poderá realizar essas alterações. A Lei do SNUC afirma que a redução ou desafetação (extinção) de uma unidade de

³⁴⁰ A competência do órgão executor é atribuída pelo art. 4º do Decreto 4340.

³⁴¹ Cf. arts. 2º, 3º e 4º da IN n.º 5.

³⁴² Segundo o art. 4º da IN retromencionada.

³⁴³ Trata-se da Portaria do IBAMA n.º 58, de 22 de agosto de 2005.

³⁴⁴ Cf. arts. 22, §2º da Lei n.º 9.985 e 5º do Decreto n.º 4.340.

³⁴⁵ A publicidade é um dos princípios da administração pública no Brasil, previsto no art. 37 da CF.

³⁴⁶ Art. 5º da IN n.º 5.

conservação somente pode ser efetuada mediante lei específica, enquanto ato de mesmo valor hierárquico pode servir ao aumento dos limites ou transformação de categoria de manejo do grupo de uso sustentável para o de proteção integral. Ademais, os mesmos procedimentos ligados aos estudos técnicos e à consulta pública devem ser observados.³⁴⁷

De maneira geral, consideram-se esses procedimentos previstos na regulação das UCs limitados, podendo significar efetivação em nível inapropriado do princípio da participação popular nos procedimentos de criação ou de modificação de UCs. Os limites encontram-se no fato de a participação ser tardia e de escopo reduzido, tornando-a meramente informativa.

O procedimento não inclui a consideração dos caracteres culturais do local a ser designado como UC em etapas iniciais do processo criatório. Como visto, práticas locais e conhecimentos tradicionais não são obrigatoriamente tomados em consideração pelos estudos técnicos, tampouco se incluiu obrigação no sentido de indicar a população tradicional porventura existente se a UC que se intenta criar não admite sua presença.³⁴⁸ Ademais, a consulta pública só é feita depois da escolha da categoria de manejo. A importância da participação em estágios iniciais de tomada de decisão se demonstra, entre outras razões porque, se a participação for tardia, enquadra-se em termos de “como-não-se”, ou seja, é reduzida à possibilidade de interferência a aspectos de “como” tal decisão será concretizada, não se colocando em questão “se” determinada intervenção deve ocorrer ou não.³⁴⁹ A oportunidade de influenciar no resultado, porém, é justamente o que está na substância dos mecanismos participatórios.³⁵⁰

Nessa perspectiva, vale salientar que, mesmo nos casos em que as unidades de conservação são criadas em regiões mais profundas do mar, pode existir interesse da população costeira.³⁵¹ Tem se tornado comum identificar a fuga de procedimentos de consulta pública como justificativa do aumento de interesse por intervenções, públicas ou privadas, *offshore*, haja vista que nem sempre é evidente a relação com o público nesses casos. Entretanto, mesmo

³⁴⁷ Cf. art. 22, §§5º, 6º e 7º da Lei do SNUC.

³⁴⁸ Os problemas decorrentes da ausência de tal requisito serão discutidos no item **Error! Reference source not found.**

³⁴⁹ LEE, M. *et al*, Public Participation and Climate Change Infrastructure, **Journal of Environmental Law**, v. 25, n. 1, p. 33–62, 2013.

³⁵⁰ Como ressaltado, entre outros, por: LEUZINGER; SILVA, O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do Direito Ambiental Global, p. 136.

³⁵¹ Como bem demonstram as exigências de compensação da atividade pesqueira que têm sido aplicadas no licenciamento de atividades marítimas de exploração de gás e petróleo (ver item 2.2.2.2).2.2.2.2

que não haja usuários de recursos naturais na área a ser protegida, pode existir interesse indireto, de modo que também deve ser oportunizada a participação popular.³⁵²

O procedimento também peca por não prever a comunicação entre as entidades públicas interessadas. Ora, sendo a competência ambiental de todos os entes da federação, deve haver atuação coordenada na criação de UCs, de modo que, se um deseja afetar ambientalmente determinado espaço, os outros dois níveis precisam ser informados e chamados a participar do processo criatório, a fim de evitar possíveis conflitos de interesse entre os entes públicos.

Apesar dos argumentos acima, o STF tem decidido, na maioria dos casos, pela legalidade do processo criatório de UCs nos moldes como atualmente estabelecidos em lei. Destacam-se trechos de algumas decisões: “a consulta pública, que não tem natureza de plebiscito, visa a subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados’ (art. 5º do Decreto n.º 4.340/02) para a unidade de conservação, sendo facultativa quando se tratar de proposta de criação de estação ecológica ou reserva biológica (§ 4º do art. 22 da Lei 9.985/2000);”³⁵³ “demonstrada a realização das consultas públicas e dos estudos técnicos, bem assim que o procedimento para criação do Parque Nacional de Campos Gerais observou todos os requisitos da Lei 9.985/2000, não há falar em nulidade do decreto ora atacado”.³⁵⁴

Já no âmbito da criação da RESEX de Cassurubá, no litoral da Bahia, houve posicionamento recente mais garantidor, ainda que o caso tenha se limitado a discutir a participação no que se refere ao aspecto do tamanho da UC. O processo criatório da referida RESEX foi judicializado pelo fato de ter havido alteração dos limites (aumento de onze quilômetros de perímetro) após a realização das consultas públicas às comunidades locais. Na decisão monocrática prolatada em sede do Mandado de Segurança n.º 28.310, a corte entendeu que o ICMBIO não estava autorizado a realizar tal modificação entre a consulta e a publicação do decreto criador, por força de interpretação sistemática dos arts. 5º, III e 22, § 6º, o que requer participação efetiva da comunidade nas fases de criação, implantação e gestão as unidades de conservação. Tal decisão foi agravada, mas mantida, em manifestação do tribunal pleno, em 2019.³⁵⁵

³⁵² De maneira semelhante argumentam: Lee et al: LEE *et al*, Public Participation and Climate Change Infrastructure, p. 56.

³⁵³ STF. **MS 25.347/DF**, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 17.02.2010.

³⁵⁴ STF. **MS 26.067/DF**, Tribunal pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 06.10.2011.

³⁵⁵ STF. **AgR no MS 28.310**. Tribunal pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06.09.2019.

Considerando que os requisitos legais não foram objeto de análise judicial em abstrato, defende-se haver envolvimento popular tardio e insuficiente, em que pese o posicionamento da corte constitucional. Do modo como estabelecidos, esses dispositivos constituem mais fontes de conflitos do que de prevenção deles, muitas vezes atuando como pano de fundo de contendas administrativas ou judiciais.

Veja-se o caso da proposta de criação da Reserva de Fauna da Baía da Babitonga, em Santa Catarina. A movimentação do governo federal no intuito de criar a reserva onde habitavam comunidades pesqueiras iniciou-se oficialmente em 2006 e foi questionada por ações civis públicas.³⁵⁶ Nelas, alegava-se a ilegalidade do procedimento, entre outros motivos, pela falta de esclarecimento quanto aos impactos socioeconômicos que seriam sofridos pelos pescadores e pela ausência de chamada a participar dos municípios e estados envolvidos.³⁵⁷ Uma decisão conjunta de 2014 reconheceu parcialmente os argumentos dos autores, ordenando o ICMBIO a complementar os estudos realizados e a efetuar consultas públicas em todos os municípios afetados.³⁵⁸ A sentença judicial e seus desdobramentos, porém, não foram suficientes para que a reserva fosse criada. A mobilização do judiciário gerou o cancelamento do projeto do governo federal e impulsionou iniciativas locais de discussão, entre elas a realização do diagnóstico socioambiental do ecossistema da Babitonga, que concluiu pela adequabilidade da criação de uma APA na região. Essa sugestão não foi, contudo, até o momento, endossada pelo poder público.³⁵⁹

Assim como os procedimentos gerais de criação/modificação de UCs marinho-costeiras, os ligados à gestão de UCs também não dão condições reais de influência às CTPs.

2.1.3.2.2 *Uma limitada capacidade de influência popular na gestão das UCs*

A participação na gestão das UCs também traduz uma capacidade reduzida de influência popular. Na fase pós-criatória das áreas protegidas incluem-se uma ampla gama de etapas, tais

³⁵⁶ Serafini e colaboradores destacaram 12 comunidades de pesca artesanal para caracterizar as pescarias da região em: SERAFINI, T. Z.; ANDRIGUETO-FILHO, J. M.; PIERRI, N., Subsídios para a gestão compartilhada da pesca na baía da Babitonga (SC, Brasil), **Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology**, v. 18, n. 1, p. 99–111, 2014. A proposta do IBAMA pode ser consultada em: http://solamac.org/babitonga/babitonga_prop_final.pdf. Acesso em: 27 abr. 2021.

³⁵⁷ Cf.: JFSC. ACP 2007.72.01.005410-9/SC, 6ª Vara Federal de Joinville, julgado em 03.04.2013.

³⁵⁸ O teor da sentença mencionada pode ser consultado em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfsc&documento=5110090&DocComposto=&Sequencia=&hash=e76979bc054be5ed14a02d29c60d1db0. Acesso em: 27 abr. 2021.

³⁵⁹ A abordagem adotada nessa mobilização social local será explorada no capítulo 5. As ações locais têm ocorrido principalmente no âmbito de uma rede formalizada em 2017, chamada de Grupo Pró-Babitonga, que nasceu de um projeto da Universidade da Região de Joinville financiado pelo MPF. Mais informações podem ser obtidas em: <https://www.babitongaativa.com>. Acesso em: 28 abr. 2021.

como: consolidação territorial, proteção da UC, fiscalização ambiental, manejo e monitoramento de recursos, uso público e pesquisa.³⁶⁰ Os regramentos dos instrumentos oficiais de gestão das UCs, não só não completam as falhas dos instrumentos de participação que indiretamente incidem em UCs, como por vezes contribuem para a inobservância das especificidades do direito de participação das CTPs envolvidas.

Segundo a Lei do SNUC, dois instrumentos básicos de gestão se aplicam a todas as categorias de UCs: o conselho gestor e o plano de manejo. O conselho gestor, que pode ser deliberativo ou consultivo, é o colegiado por meio do qual os usos dos recursos naturais e instrumentos respectivamente aplicáveis devem ser discutidos.³⁶¹ Já o plano de manejo consiste no documento técnico oficial que define os objetivos específicos e as normas sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais das unidades de conservação e de seu entorno. Ele deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da criação da UCs e, enquanto não é estabelecido, deve-se assegurar às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. Ademais, tem a finalidade de dar efetividade aos objetivos gerais da categoria de manejo a que está vinculado, por meio do estabelecimento de zonas ou setores (o chamado zoneamento) com normas e condições especiais que visam “proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz”.³⁶²

A participação popular é prevista para a construção de ambos os instrumentos. O procedimento para a formação e alteração do conselho gestor deve utilizar metodologias apropriadas que garantam o envolvimento e a participação efetiva dos setores envolvidos com a Unidade de Conservação e requer a criação de um grupo de trabalho para acompanhar o processo desde o seu planejamento até a sua formalização, composto por representantes do ICMBIO, de instituições diretamente ligadas à UC e populações tradicionais, no caso de RESEX e RDS.³⁶³ Para o plano de manejo, o decreto regulamentador da Lei do SNUC prevê

³⁶⁰ Vale observar que, para a Lei do SNUC, as etapas que seguem a criação são a da implantação e da gestão da UC, cf. art. 1º, nas quais as ações acima citadas podem ser distribuídas.

³⁶¹ As competências do conselho gestor estão previstas no art. 20 do Decreto regulamentador do SNUC e art. 4º da Instrução Normativa ICMBIO n.º 09, de 05 de novembro de 2014.

³⁶² Conforme os arts. 2º e 27 da lei do SNUC. Importa acrescentar que o art. 28 estabelece que: “são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos. Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.”

³⁶³ Vejam-se os arts. 6º e 9º da IN ICMBIO 09/2014.

que seja assegurada a ampla participação da população residente,³⁶⁴ o *modus operandi* para tanto devendo ser explicado por um roteiro metodológico.³⁶⁵

De 2002 até 2017, vigoraram roteiros metodológicos conforme cada categoria de unidade de conservação. O procedimento hoje é unificado para todas as UCs federais, com algumas disposições próprias para as RESEX e RDS.³⁶⁶ Seu início depende da definição de um chefe para a unidade, da designação de um servidor para acompanhar o processo, e da existência de um conselho gestor constituído.³⁶⁷ Ademais, todas as etapas estão condicionadas à atuação do ICMBio.³⁶⁸ Quanto ao conteúdo do roteiro, embora figure nas diretrizes “assegurar a participação efetiva das comunidades tradicionais e grupos sociais relacionados à UC, valorizando o conhecimento tradicional e local e harmonizando interesses socioculturais e conservação da natureza”, não se fala em consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais relacionadas, a participação destas sendo mencionada apenas para a elaboração das categorias RESEX, RDS, FLONA e APA.³⁶⁹

Não se garante, então, nem no regulamento mais recente, a consulta adequada de povos e comunidades tradicionais. No processo de elaboração do plano de manejo do Parque Nacional de Superagui, no Paraná, por exemplo, os conflitos territoriais e o direito de consulta às comunidades pesqueiras envolvidas foram ignorados pelo poder público. Em que pese comunidades de pescadores exercessem suas práticas tradicionais na ilha sob proteção, o processo de elaboração do plano de manejo, respaldado pelo roteiro metodológico do ICMBio vigente à época, não as consultou. Somente após ampla mobilização social, inclusive com a interposição de uma Ação Civil Pública, a elaboração de pareceres técnicos e de protocolo de

³⁶⁴ Segundo o art. 27, § 2º da Lei 9985.

³⁶⁵ Conforme art. 14 do Decreto n.º 4.340 os roteiros metodológicos devem buscar uniformizar conceitos, metodologias, diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação dos planos de manejo das diferentes categorias de UC.

³⁶⁶ Seguindo o determinado no art. 14 do Decreto regulamentador do SNUC, foi editada em 21 de dezembro de 2017, a Instrução Normativa do Gabinete da Presidência do ICMBIO n.º 07/2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. Esta, por sua vez, foi detalhada por um roteiro metodológico no mesmo assunto, aprovado pela Portaria n.º 1.163, de 27 de dezembro de 2018. O roteiro em si pode ser consultado em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodologico_elaboracao_rev_isao_plano_manejo_ucs.pdf. Acesso em: 05 maio 2021.

³⁶⁷ Cf. art. 4º da IN ICMBio n.º 07/2017. A IN prevê algumas situações excepcionais nos parágrafos do mesmo artigo, que se dão mediante autorização da divisão competente do órgão.

³⁶⁸ As etapas de elaboração e/ou revisão do plano de manejo estão previstas nos arts. 5º e 6º da IN de 2017. O assunto será retomado no item 3.2.3.2.2.

³⁶⁹ 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, p. 18; 57.

consulta de iniciativa local, os pescadores foram tomados em consideração e a atividade de pesca artesanal regulada.³⁷⁰

Mesmo para a situação posterior à criação do conselho gestor e ao estabelecimento do plano de manejo, a participação ainda é limitada. Quanto aos conselhos gestores, à grande maioria das categorias de manejo é atribuído status consultivo (exceto no caso de RESEX e RDS), o que significa que suas deliberações não têm poder vinculante.³⁷¹ Esse foi o entendimento esposado pelo ICMBio diante do silêncio da Lei do SNUC e do Decreto 4340 sobre o conselho gestor das categorias de manejo ARIE e REFAU e sobre o status do conselho das APAs.³⁷² Vale mencionar, ainda, que a presidência do conselho é sempre ocupada pelo representante do órgão gestor ao qual a UC está vinculada, assim como que a paridade de representação da sociedade civil e do poder público não é, nem em termos formais, obrigatória.³⁷³ A mesma facultatividade é prevista para o acompanhamento da elaboração, implementação e revisão do plano de manejo, nos casos das UCs que possuem conselho consultivo.³⁷⁴

Por outro lado, considerando que o direito à consulta deve ser aplicado a todo e qualquer ato legislativo e/ou administrativo capaz de afetar PCTs, aumentando ou diminuindo seus direitos, vale citar que o ICMBIO tem feito uso de sua competência administrativa para estabelecer medidas sem qualquer participação popular.³⁷⁵ É o caso da realização de eventos, cuja regulamentação, além de não ter envolvido comunidades tradicionais, somente requer autorização do próprio órgão gestor.³⁷⁶ Em unidades de conservação, contudo, eventos podem gerar impactos como: perda de solo, sedimentação de riachos, produção de lixo e redução das

³⁷⁰ Sobre o caso, inclusive com peças processuais usadas para instruir a ACP mencionada, veja-se: SOUZA, Roberto Martins de (Org.), **Pescadores artesanais e o mito da participação social: a luta do MOPEAR para efetivar o direito à consulta prevista na OIT 169**, Joinville: Clube de autores, 2018.

³⁷¹ O Decreto 4.340 estabelece, no caput do art. 17, que as categorias de UCs terão conselho gestor consultivo ou deliberativo, ao passo que a Lei do SNUC determina, no art. 29, que os conselhos das UCs do grupo de proteção integral são consultivos.

³⁷² Nesse sentido são o art. 2º da Instrução Normativa n.º 09, de 05 de dezembro de 2014 e ICMBIO, **Conselhos gestores de unidades de conservação federais: um guia para gestores e conselheiros**, Brasília: MMA, 2014, p. 26.

³⁷³ Cf. o art. 17, *caput* e § 3º do Decreto 4.340.

³⁷⁴ É o que se infere da leitura dos arts. 12 e 17, II do Decreto 4.340.

³⁷⁵ Conforme o art. 6º da Convenção da OIT.

³⁷⁶ A Instrução Normativa do ICMBio n.º 5, de 23 de setembro de 2019, dispõe que o ICMBio, diante de solicitação formal para a realização de “acontecimento social com finalidade, comercial ou não, comemorativa, esportiva, educacional, militar, religiosa ou cultural, programado, com objetivo, data, horário, tempo de duração e estimativa de público previamente estabelecidos” fica responsável por emitir parecer técnico e, se for o caso, termo de autorização de uso aos envolvidos solicitantes. A autorização também requer o pagamento de um valor monetário, que pode ser calculado conforme tabela para cálculo do valor do evento ou por portarias a serem elaboradas para unidades de conservação em específico.

taxas reprodutivas das espécies, podendo afetar negativamente a reprodução dos modos de vida tradicionais das comunidades pesqueiras.³⁷⁷

Nesse contexto, a elaboração de protocolos de consulta tem sido resposta comunitária crescente, não apenas nos processos próprios de unidades de conservação, mas também em outras situações nas quais comunidades tradicionais podem ter seus modos de vida afetados por terceiros. Desde 2014, os povos tradicionais brasileiros têm se adiantado diante das recorrentes frustrações verificadas quando o Estado toma a iniciativa de realizar a consulta pública, preparando documentos que contenham os requisitos básicos para que se o diálogo se estabeleça de forma propícia a se chegar a um acordo ou consentimento.³⁷⁸ Além do protocolo comunitário elaborado no caso do PARNA de Superagui, importa destacar o Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras Artesanais e Caiçaras de Guaraqueçaba (Paraná), em que nove comunidades de pescadores solicitaram que a consulta fosse realizada antes da tomada de decisão ou que esta pudesse ser revisada por meio de decisões tomadas em assembleias gerais comunitárias e não por representantes comunitários com assento no conselho gestor do parque. Outros exemplos do uso desse instrumento informal por pescadores artesanais são: o Protocolo Biocultural Comunitário da RESEX do Riozinho do Anfrísio-PA, o Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras do Município de Santarém-PA, e o Protocolo de Consulta da Comunidade Tradicional da Ponta Oeste, Ilha do Mel, Baía de Paranaguá-PR.³⁷⁹

A iniciativa das comunidades tradicionais foi estimulada pelas previsões do Protocolo de Nagoya, de 2010, que vieram a ser incorporadas à Lei da Biodiversidade, em 2015.³⁸⁰ Com efeito, a Lei condicionou o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável ao consentimento prévio das comunidades tradicionais, por sua vez dependente da observância e do respeito aos protocolos comunitários porventura existentes.³⁸¹ O Decreto que a regulamentou, a seu turno, previu que o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios pode

³⁷⁷ Sobre o assunto: BARROS, Maria Isabel Amando de. **Caracterização da visitação, dos visitantes e avaliação dos impactos ecológicos e recreativos do planalto do parque nacional do Itatiaia.** Dissertação de Mestrado, USP, Piracicaba, 2003.

³⁷⁸ Para um estudo acerca do papel dos protocolos autônomos no contexto das UCs, vide: LIMA, Nathalia, A institucionalização do consentimento livre, prévio e informado e os protocolos comunitários como mecanismo de empoderamento das comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade, *in*: **Direito e sustentabilidade na era do antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**, São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2017, p. 353–368.

³⁷⁹ Os referidos protocolos podem ser baixados em: <http://observatorio.direitosocioambiental.org>. Acesso em: 02 maio 2021.

³⁸⁰ O Protocolo de Nagoya coloca, nos arts. 12(3), 21(i) e 22, a obrigação de os Estados esforçarem-se para apoiar os protocolos comunitários, entre outras formas, por meio de capacitações. Para mais informações e discussões sobre a incorporação das disposições do referido tratado no Brasil, consultar o item 2.2.2.2.1.

³⁸¹ Vide arts. 8º, § 1º e 9º, IV.

apoiar financeiramente a elaboração desses mecanismos.³⁸² O respeito a esses protocolos autônomos não é, contudo, institucionalizado no país no bojo do licenciamento ambiental, tampouco no SNUC, seja no procedimento de criação de unidades de conservação, seja no regramento dos conselhos gestores e planos de manejo.

O direito de consulta de povos e comunidades tradicionais torna o princípio da participação das CTPs qualificado em relação à participação das demais parcelas da sociedade pelo objetivo de atingir o consentimento que lhe é próprio. No entanto, mesmo que a elaboração de protocolos comunitários possa aumentar a qualidade da participação das comunidades tradicionais pesqueiras nos procedimentos de tomada de decisão que envolvem as unidades de conservação, não se pode dizer que a legislação se prestou a garantir a consulta com vistas a um acordo das comunidades tradicionais nos processos de autorização das variadas intervenções humanas capazes de afetá-las, com tantas brechas nos procedimentos legais, aqui tendo-se destacado as do licenciamento ambiental, dos instrumentos de gestão de UCs e do exercício da competência administrativa regulamentar do ICMBIO.³⁸³

Assim, é possível concluir que o Brasil possui um “sistema fraco de participação social”,³⁸⁴ seja em comparação aos padrões internacionais de participação em processos de tomada de decisões em matéria ambiental, seja quanto aos requisitos específicos para a realização do direito à consulta e consentimento prévio e informado de povos indígenas e tribais. A participação constitui, portanto, mais um direito deficiente no contexto da conservação da biodiversidade marinha por áreas protegidas.

Quando os direitos territoriais e de participação das comunidades tradicionais pesqueiras se desdobram em regras que influenciam o condicionamento das atividades econômicas realizado por UCs marinhas e costeiras, também se verifica uma frágil proteção aos caracteres socioculturais dessas comunidades relevantes à conservação.

2.2 A ESCASSA PROTEÇÃO DE DIREITOS DE CTPS PROMOVIDA PELAS NORMAS LIGADAS AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM UCS

³⁸² Cf. o art. 100, § 2º.

³⁸³ Soluções jurídicas para esses limites podem ser previstas em legislações estaduais e/ou municipais, como será apresentado no cap. 4.

³⁸⁴ Para usar as mesmas palavras de: LEUZINGER; SILVA, O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do Direito Ambiental Global, p. 141.

A legislação que subsidia o exercício de atividades econômicas em UCs não prioriza a sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas comunidades pesqueiras tradicionais. A investigação jurídica sobre a relação entre as CTPS e UCs marinho-costeiras requer, ademais, avaliar-se a regulação das atividades praticadas ou praticáveis por comunidades tradicionais pesqueiras em UCs. Nesse desiderato, a legislação externa ao SNUC ligada ao desenvolvimento econômico dito sustentável tem influência determinante, com algumas especificidades fornecidas pelo *corpus* normativo do SNUC.

O disciplinamento da exploração sustentável dos recursos naturais em UCs, contudo, não condiz com direitos que os objetivos e diretrizes do SNUC de proteção às comunidades locais e tradicionais intentam garantir. Uma marginalização das comunidades tradicionais pesqueiras é verificada tanto pela influência negativa exercida pela regulação federal da pesca (2.2.1), como nos demais instrumentos econômicos aplicáveis às UCs (2.2.2).

2.2.1 A marginalização das comunidades tradicionais pesqueiras nas normas setoriais pesqueiras federais

A regulação pesqueira dificulta a realização de uma pesca artesanal sustentável pelas comunidades pesqueiras tradicionais em UCs. As atividades pesqueiras são, *a priori*, permitidas, desde que desenvolvidas de maneira sustentável, nas unidades do grupo de uso sustentável. Mas, no diálogo com o SNUC, as normas gerais sobre o desenvolvimento de atividades pesqueiras, ao invés de fomentarem uma pesca artesanal sustentável, agravam a vulnerabilidade dos pescadores desse subsetor, seja pelo viés da promoção da atividade pesqueira, que prioriza a atividade industrial (2.2.1.1), seja pelo regramento dos instrumentos de gestão dos recursos pesqueiros (2.2.1.2).

2.2.1.1 Uma estratégia de promoção que prioriza a industrialização

A regulação pesqueira federal assevera a vulnerabilidade das comunidades costeiras de pesca artesanal. A partir de uma breve contextualização da função promotora exercida pela legislação pesqueira geral, é possível afirmar que, marcada por uma instabilidade institucional histórica, ela não fomenta a modalidade artesanal (2.2.1.1.1). A priorização da industrialização do setor se revela notadamente pelo estímulo oferecido à maricultura (2.2.1.1.2).

2.2.1.1.1 Uma priorização de finalidades econômicas em meio à instabilidade institucional

A pauta pesqueira sofreu muitas mudanças institucionais no nível federal desde o início da normatização a esse respeito. Da década de 1930, quando o primeiro código de pesca foi editado, até os dias atuais, o assunto já foi objeto de mais de uma dezena de arranjos institucionais diferentes.³⁸⁵ Somente sob a égide da Constituição Federal de 1988, houve oito organizações distintas, caracterizadas pelo compartilhamento interministerial de atribuições durante um período de vinte anos³⁸⁶ e, desde 2019, pela concentração no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio de uma Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) dividida em três departamentos: o de desenvolvimento e ordenamento da pesca, o de registro e monitoramento da aquicultura e pesca e o de desenvolvimento e ordenamento da aquicultura.³⁸⁷

A instabilidade institucional dificulta a coleta e a divulgação de informações sobre a atividade pesqueira, prejudicando a atuação coordenada dos vários atores envolvidos nas atividades pesqueiras. Além do fato de, em nível nacional, o Brasil não publicar estatísticas oficiais sobre a atividade pesqueira desde 2011,³⁸⁸ a qualidade dos dados disponíveis é baixa, diante da falta de metodologias padronizadas de coleta e análise e de envolvimento de pescadores, principalmente no estrato da pesca artesanal,³⁸⁹ o que tem prejudicado, inclusive, o envio de informações pesqueiras à FAO, que foi descontinuado em 2014.³⁹⁰ Ademais, ações federais importantes foram descontinuadas, somente tendo sido retomadas em junho do presente ano, tais como a realização de novos cadastros no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), que desde 2013 havia sido suspensa; bem como o funcionamento do fórum

³⁸⁵ A evolução das atribuições de responsabilidade de instituições públicas sobre a pesca pode ser assim resumida: Marinha do Brasil (1919 a 1933); Ministério da Agricultura (1933 a 1962); Superintendência para o Desenvolvimento da Pesca (1962-1989); Ministério do Meio Ambiente (1989-1998); MAPA e MMA (1998-2003); compartilhamento entre Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e MMA (2003-2009); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e MMA (2009-2016); MAPA e MMA (2016-2017); Ministério da Indústria, Comércio Internacional e Serviços e MMA (2017-2018); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e MMA (2018) e MAPA (2019 até hoje).

³⁸⁶ Durante esse período, vigorou, de 2003 a 2016, dispositivo da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, a qual previa, em seu art. 27, XXIV, que as normas, critérios e padrões do ordenamento pesqueiro deveriam ser fixadas por atuação conjunta do MMA e do MPA.

³⁸⁷ O Decreto n.º 6.981, de 13 de outubro de 2009, que havia instituído a obrigatoriedade de ato conjunto do MMA e do MPA para a definição de normas, critérios, padrões e medidas para a gestão do uso sustentável dos recursos pesqueiros, fora revogado pelo Decreto n.º 10.087, de 5 de novembro de 2019. A atual configuração institucional do setor é regida conforme o art. 21 da Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, e o art. 2º, II do Decreto n.º 10.253, de 20 de fevereiro de 2020.

³⁸⁸ Conforme o site do MAPA. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/registro-monitoramento-e-cadastro/registro-monitoramento-da-aquicultura-e-da-pesca>. Acesso em: 28 abr. 2021.

³⁸⁹ SILVA, Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos, p. 19–21.

³⁹⁰ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020*, p. 21.

de discussão sobre a política pesqueira, os Comitês Permanentes de Gestão da Pesca e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros, os quais haviam sido extintos em 2019.³⁹¹

Essas lacunas informativas, por sua vez, afetam negativamente o planejamento e a implementação da necessária gestão pesqueira em UCs com comunidades costeiras. Isso porque a definição da categoria da UC, assim como das normas, estratégias e abordagens a serem adotadas no plano de manejo e em seus instrumentos subsidiários depende do conhecimento acerca do estado de conservação da biodiversidade e de suas causas e isso não só no interior da UC, mas também fora de seus limites geográficos.

A inconstância gerencial evidencia também um desequilíbrio das dimensões social, ambiental e econômica na implementação da política pesqueira, com prevalência da última. Isso é igualmente um traço histórico, na medida em que a estratégia de fomento à atividade pesqueira que sempre se destacou na política nacional foi a de estímulo à industrialização do setor em substituição à pesca artesanal.³⁹² A modernização somente deixou de ser o alvo prioritário entre 1989 e 1998, quando o IBAMA criou as primeiras medidas de limitação de captura e de conservação face ao esgotamento de alguns estoques.³⁹³ As duas décadas de compartilhamento de competências institucionais subsequentes foram marcadas pela retomada do aumento do esforço pesqueiro como alvo prioritário, ora pela prevalência da atuação da pasta da agricultura em meio a conflitos gerenciais com o braço ambientalista, ora por uma organização sistemática que, embora formalmente amparada em várias instâncias de participação social, tinha poder decisório centrado no Ministério da Pesca, o qual foi responsável pela designação de políticas especialmente voltadas à industrialização.³⁹⁴ E, após a extinção do MPA, o aumento da frequência das migrações institucionais escancara ainda mais o pequeno interesse governamental em priorizar práticas pesqueiras de menor impacto ambiental.³⁹⁵

³⁹¹ Sobre o Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, retomar a nota de rodapé n.º 320. As ações foram retomadas, respectivamente, por meio da Portaria SAP/MAPA n.º 270, de 29 de junho de 2021 e do Decreto n.º 10.736, também de 29 de junho de 2021.

³⁹² VALÊNCIO, Norma; MENDONÇA, S. A. Teixeira de, O papel da modernidade no rompimento da tradição: as políticas da SEAP como dissolução do modo de vida da pesca artesanal, **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 34, n. 1, p. 107–116, 2008.

³⁹³ Como mencionado no item 2.1.1.2, quanto à origem do seguro-defeso.

³⁹⁴ Relatos detalhados dos períodos de compartilhamento institucional da gestão pesqueira no Brasil são feitos em: DIAS NETO, **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**, p. 112–118. AZEVEDO, Natália Tavares de. Política Nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011). 2012. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, UFPR, Curitiba.

³⁹⁵ No mesmo sentido: CIDREIRA-NETO, Ivo Raposo Gonçalves; RODRIGUES, Gilberto Gonçalves, Construções sociais e complexidades na gestão da pesca artesanal, **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 7, n. 2, p. 46–61, 2018, p. 56.

Esse foco no objetivo de industrialização também se sustenta em previsões normativas. Ainda que a racionalidade modernista prevalecente durante o século XX tenha sido sucedida por limitações impostas pelas condições ambientais dos estoques pesqueiros, a postura Estatal manifestada nas normas sempre deu ênfase a projetos de desenvolvimento econômico, deixando os pescadores artesanais em situação de esporádicos reconhecimentos.³⁹⁶

Logo na Lei da Pesca (PNDSAP)³⁹⁷ é possível identificar o caráter subsidiário das preocupações socioambientais. Os objetivos sociais, econômicos e ambientais abarcados pelo ordenamento pesqueiro perpassam a conservação dos recursos pesqueiros e ecossistemas e a promoção do desenvolvimento socioeconômico e cultural das comunidades de pescadores;³⁹⁸ a observância das peculiaridades e necessidades dos pescadores artesanais para “garantir sua permanência e sua continuidade.”³⁹⁹ Ademais, a política pesqueira é orientada pela PNRM, que também tem finalidade correlata ao tripé da sustentabilidade.⁴⁰⁰ No entanto, esses objetivos não são acompanhados de obrigações próprias para a promoção de uma pesca artesanal sustentável em nível federal. Inexiste uma política nacional específica ou uma obrigação de produção de dados para a pesca artesanal,⁴⁰¹ mesmo após a criação de um modelo de lei para tanto pelo Parlamento Latinoamericano e Caribenho (Parlatino), organismo político fundado em 1964 no intuito de promover a integração regional na América Latina, em 2017.⁴⁰² Essa lacuna é agravada quando se considera que, até o momento, o Brasil não tomou medida específica para a adaptação de suas normas às Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala

³⁹⁶ Uma análise das posturas do Estado para com as “gentes do mar” (conceito que equivale ao de comunidades tradicionais pesqueiras usado na presente tese) foi feita por: ALMEIDA, **Diálogos entre as gentes do mar e o Estado: regulação e regularização dos territórios tradicionais pesqueiros**.

³⁹⁷ Retomar a Introdução para as informações básicas sobre a Lei n.º 11.959.

³⁹⁸ Cf. art. 1º da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009.

³⁹⁹ Cf. art. 3º, § 1º da Lei 11.959.

⁴⁰⁰ Cf. o item 2 do Anexo ao Decreto nº 5.377/2005.

⁴⁰¹ De acordo com Elielma Ribeiro Borcem, coordenadora-geral de Ordenamento e Desenvolvimento da Pesca Marinha, o assunto está sendo discutido no departamento de pesca do MAPA. O comentário foi feito em palestra proferida na Faculdade de Direito da UnB, em 24.10.2019, como parte do Seminário “Contribuições político-jurídicas para a agenda da gestão integrada, da conservação e da preservação dos recursos marinhos”. Uma gravação do seminário está disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCe6inQInfqX1LLTbZpRakxg>. Acesso em: 06 maio 2021.

⁴⁰² O processo de elaboração do modelo teve como objetivo promover a elaboração de marcos jurídicos pelos parlamentos nacionais da América Latina e Caribe em matéria de pesca artesanal e de pequena escala e teve acompanhamento técnico da FAO. Para mais informações sobre o Parlatino, consultar: <https://www.camara.leg.br/noticias/53613-conheca-o-parlatino/> e <https://parlatino.org>. O modelo de lei está disponível em: http://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-modelo-pesca-artesanal.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza da FAO,⁴⁰³ apesar de ter a elas aderido, juntamente com outros 142 países.⁴⁰⁴

Essa ausência de normas promotoras da pesca artesanal se conecta a uma abundância de subsídios em desacordo com as metas internacionais no assunto.⁴⁰⁵ Incentivos fiscais com vistas ao crescimento da frota e do esforço pesqueiros para a captura de reduzida variedade de espécies foram pesadamente institucionalizados no país no período da ditadura militar, por meio do Decreto-Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967, que também instituiu um novo Código de Pesca, e depois difundidos por sucessivos programas federais.⁴⁰⁶ Entre eles, apenas o seguro-defeso e as linhas de crédito para compra e reforma de embarcações de pequeno porte do programa revitaliza, lançado em 2010 com financiamento do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF),⁴⁰⁷ foram estabelecidos para beneficiar especificamente pescadores

⁴⁰³ O teor do documento, ressaltando a sua ligação com as áreas marinhas protegidas e os direitos humanos foi apresentado na Introdução.

⁴⁰⁴ Estudo publicado em 2020 por Nakamura e Hazin identificou lacunas na Lei da Pesca especialmente em questões como participação, gênero, igualdade e mudanças climáticas. Estudo mais recente destacou a ausência de diplomas normativos (constituição, lei ou política pública) de suporte à efetivação das diretrizes quanto a zonas exclusivas (parciais ou totais) para a pesca artesanal e mecanismos de financiamento público, ou seja, duas das oito principais questões abordadas pelas Diretrizes PPE. Ver, respectivamente: NAKAMURA, Julia; HAZIN, Fábio, Assessing the Brazilian federal fisheries law and policy in light of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale fisheries, *Marine Policy*, v. 113, p. 103798, 2020; NAKAMURA, Julia; CHUENPAGDEE, Ratana; EL HALIMI, Mostafa, Unpacking legal and policy frameworks: A step ahead for implementing the Small-Scale Fisheries Guidelines, *Marine Policy*, v. 129, p. 104568, 2021.

⁴⁰⁵ Em especial o ODS n. 14, meta 14.6. Vale acrescentar que a Organização Mundial do Comércio (OMS) tem trabalhado no sentido de fixar regras mundiais no assunto das subvenções de pesca, com o intuito de limitar distorções que possam ameaçar a sustentabilidade dos recursos marinhos desde 2001, cujas negociações têm ganhado força após a definição do ODS 14. Sobre o assunto: FIGUEIREDO, Mauro Figueredo de, **Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação marinha no Brasil: a contribuição do direito ambiental**, Dissertação de mestrado em Direito, UFSC, Florianópolis, 2016, p. 140–149. Também visitar: https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_intro_e.htm. Acesso em 20 ago. 2021.

⁴⁰⁶ Sobre o assunto: HAZIN, O Brasil e o mar no século XXI, p. 22–23; SILVA, Vera Lúcia da, **Direito econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)**, Tese de doutoramento em Direito, UFSC, Florianópolis, 2015; ABDALLAH, Patrícia; SUMAILA, U. Rashid, An historical account of Brazilian public policy on fisheries subsidies, *Marine Policy*, v. 31, p. 444–450, 2007.

⁴⁰⁷ O PRONAF foi criado em 1995 como uma linha de crédito especial para agricultores familiares e, a partir de julho de 1997, passou a ter seus financiamentos estendidos aos pescadores artesanais, pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) do Banco Central n.º 2.409. A definição legal de seus beneficiários só foi estabelecida, porém, com a Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que, no seu art. 3º, § 2º, III e IV, equiparou extrativistas e pescadores aos agricultores familiares. Para mais detalhes sobre o programa, consultar: BIANCHINI, Valter, **20 anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**, Brasília: SAF/MDA, 2015.

artesanais.⁴⁰⁸ Nesse contexto, vale mencionar o estímulo dado à maricultura⁴⁰⁹ pela política setorial pesqueira.

2.2.1.1.2 *O exemplo da maricultura*

Apesar de ser um tipo de atividade capaz de gerar benefícios socioambientais, a forma como a maricultura é desenvolvida depende, em boa medida, de direcionamento normativo. Ela pode atender ao objetivo da garantia de meios de subsistência alternativos às comunidades pesqueiras em contexto de UCs, mas também requer conhecimentos distintos do da pesca artesanal, por não se tratar de uma atividade extrativa, mas de cultivo. A maneira pela qual tem sido estimulada pelo governo federal, contudo, focaliza na produção em larga escala de poucas espécies.⁴¹⁰ A evolução do tratamento jurídico dispensado à atividade e os números da produção aquícola corroboram o afirmado.

A atividade ganhou apoio do governo no início dos anos 1990, quando o cultivo de recursos pesqueiros em cativeiro parecia interessante a demandas econômicas e ambientais. O apoio institucional foi impulsionado por uma forte demanda do mercado exterior, sobretudo quanto ao consumo de camarões, juntamente com o argumento de que os criadouros, por serem uma forma de produção controlada, não geravam sobreexploração das espécies pesqueiras.⁴¹¹

Os primeiros discursos em defesa da aquicultura buscavam responsabilizar os pescadores em geral pelo esgotamento dos estoques pesqueiros. Essa criminalização era respaldada por dispositivos jurídicos, na medida em que não havia distinção legal entre pesca artesanal e industrial e que burocracias extras eram impostas para que pescadores artesanais

⁴⁰⁸ O Programa de revitalização da frota pesqueira nacional – Revitaliza, foi regulamentado pela IN MPA n.º 07, de 19 de maio de 2010. Dificuldades de acesso ao crédito são relatadas por: ALMEIDA, Zafira da Silva de *et al*, Análise multidisciplinar das pescarias de emalhe da pescada amarela, de camarão de puça de muruada e da catação do caranguejo-uçá em três municípios costeiros do Maranhão, *in*: HALMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patrícia Sfair (Orgs.), **A pesca marinha e estuarina do Brasil: estudos de caso multidisciplinares**, Rio Grande do Sul: Editora da Furg, 2014, p. 165.

⁴⁰⁹ Maricultura pode ser definida como a aquicultura de espécies costeiras e marinhas, sejam eles peixes (piscicultura), crustáceos (carcinicultura), moluscos (malacocultura), ostras (ostreicultura) ou algas (algicultura). Aquicultura, por sua vez, é definida pelo art. 2º, II, da Lei n.º 11.959/2009 como “a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária [...]”.

⁴¹⁰ A importância social da maricultura tem sido expressa principalmente como forma de atender à crescente demanda mundial de peixes, diante do alcance do limite máximo da oferta de pescado por captura e da escassez de água doce, conforme explicado em: CAVALLI, Ronaldo Oliveira; HAMILTON, Santiago, Capítulo VII: maricultura, *in*: FERNANDES, Luiz Philippe da Costa (Org.), **O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão do país**, Rio de Janeiro: Cembra, 2019, p. 1–2.

⁴¹¹ RAMALHO, Estado, pescadores artesanais e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola, p. 52.

tivessem acesso aos incentivos financeiros públicos, como a obrigatoriedade de vinculação às colônias de pescadores.⁴¹²

Ainda hoje são poucas as previsões normativas sobre a aquicultura que beneficiam comunidades pesqueiras. A atividade se operacionaliza pela criação de áreas e parques aquícolas a partir da cessão de uso de espaços físicos de corpos d'água da União.⁴¹³ O programa nacional de desenvolvimento da maricultura em águas da União, lançado em 2005, já reconhecia as dificuldades de acesso à atividade aquícola por pequenos produtores, como comunidades tradicionais e alertava para a necessidade de se garantir o acesso das comunidades às áreas de aquicultura, bem como de se encarar a mudança de atividade como opção complementar para as comunidades pesqueiras, a fim de evitar conflitos.⁴¹⁴

No entanto, a única menção às populações tradicionais feita pelo regulamento atual são as áreas aquícolas do tipo de interesse social, que a elas são destinadas e beneficiam-se de cessões de uso gratuitas.⁴¹⁵ As faixas ou áreas de preferência, regiões dentro das áreas ou parques instituídos onde se deveria priorizar o direito de acesso aos recursos dessas populações e que eram estabelecidas, na maricultura, por meio de processos participativos previstos nos Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDMs), deixaram de ser previstas.⁴¹⁶ Vale ressaltar, também, que o Ministério do Meio Ambiente foi excluído do rol de órgãos públicos instados a analisar os projetos técnicos de aquicultura, hoje limitados à Autoridade Marítima, à SPU e ao Ministério da Economia,⁴¹⁷ e, ainda, que os solicitantes não precisam mais se enquadrar na categoria de aquícultor prevista na Lei da Pesca para ser elegível a propor projetos de desenvolvimento da atividade.⁴¹⁸

Ademais, os PLDMs quase não existem e os resultados da produção aquícola demonstram que a carcinicultura semi-intensiva e intensiva, desenvolvida por poucos produtores, é o subsetor mais relevante no Brasil,⁴¹⁹ tendo gerado impactos violentos nos ecossistemas de manguezais e carnaubais com efeitos cumulativos em bacias hidrográficas,

⁴¹² Conforme relatado no item 2.1.1.2. CYRINO, “Aos pescadores a modernidade!” *Trajetórias da política pesqueira na regulação da pesca artesanal*, p. 97–102.

⁴¹³ Essa autorização é atualmente disciplinada pelo Decreto n.º 10.576, de 14 de dezembro de 2020, que substituiu o Decreto n.º 4.895, de 25 de novembro de 2003.

⁴¹⁴ SEAP/PR, *Programa nacional de desenvolvimento da maricultura em águas da União*, Brasília: SEAP/PR, 2005, p. 9–15.

⁴¹⁵ Cf. art. 5, §§ 2º e 5º, do Decreto n.º 10.576, de 14 de dezembro de 2020.

⁴¹⁶ Os critérios de formulação dos PLDMs foram estabelecidos pelas INs SEAP n.º 17, de 22 de setembro de 2005, alterada pelas INs 09, de 07 de março de 2006, 15, de 02 de maio de 2006 e 11, de 04 de março de 2008.

⁴¹⁷ O MMA era incluído no art. 4º do decreto de 2003. Os órgãos envolvidos no procedimento atual estão elencados no art. 4º, §2º do Decreto n.º 10.576.

⁴¹⁸ Vide o art. 1º, parágrafo único do Decreto de 2003 e o *caput* do art. 4º do Decreto de 2020.

⁴¹⁹ CAVALLI; HAMILTON, *O Brasil e o mar no século XXI*, p. 6–10.

além de ter se tornado um novo fator de conflitos socioambientais.⁴²⁰ A produção artesanal está concentrada na malacocultura e na algicultura, esta última justamente a opção de menor impacto ambiental e que jamais constou nas estatísticas oficiais, embora já venha sendo praticada no país desde 2008.⁴²¹

Os pescadores artesanais de Canavieiras, no litoral sul da Bahia, vêm enfrentando recorrentes problemas em função da instalação de fazendas de Carcinicultura na região. Desde 2002, associações locais de pescadores denunciavam a alta mortandade de peixes, crustáceos e caranguejos ocasionada pelas atividades de carcinicultura. Mesmo depois da criação da Reserva Extrativista de Canavieiras pelo governo federal, em 2006, as ameaças no local da UC e no seu entorno permaneceram e, por vezes, foram intensificadas, inclusive com atos violentos por parte dos empreendedores.⁴²²

Dentro desse panorama geral sob o enfoque da função promotora da política pesqueira, o exemplo da maricultura ratifica, portanto, a marginalização dos pescadores artesanais. Nesse contexto, o seguro-defeso constitui o principal estímulo para a pesca artesanal atualmente vigente. Apesar de sua importância, a análise da regulação do defeso e do seguro a ele associado sob o viés da função gestora da política pesqueira revela mais dificuldades da legislação na promoção do uso sustentável dos recursos marinho-costeiros, como se passa a demonstrar.

2.2.1.2 Normatizações de instrumentos de gestão inconsistentes: destaque para o período de defeso e o seguro-defeso associado

As dificuldades impostas pela legislação pesqueira ao desenvolvimento de uma pesca artesanal sustentável também se revelam nos instrumentos de gestão dos recursos pesqueiros. Considerando-se o silêncio da Lei do SNUC e de seu regulamento acerca da função das áreas protegidas na gestão de estoques pesqueiros, nas UCs de uso sustentável, os instrumentos de

⁴²⁰ Dos conflitos relatados no levantamento realizado pelo CPP entre 2018 e o início de 2020 com comunidades tradicionais pesqueiras, 3,23% envolviam aqüicultura (BARROS; MEDEIROS; GOMES (Orgs.), **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil: relatório 2021**, p. 22.). Vale acrescentar que essa realidade tem se repetido em vários países em desenvolvimento, como relatado em: ALIER, Joan Martínez, **O ecologismo dos pobres**, São Paulo: Contexto, 2014, p. 119–144. Para uma pesquisa aprofundada sobre a injustiça ambiental na maricultura brasileira, consultar: SILVA, **O desenvolvimento recente da maricultura no Brasil: políticas de incentivo ao setor, impactos e injustiças socioambientais nas comunidades pesqueiras artesanais**.

⁴²¹ CAVALLI; HAMILTON, O Brasil e o mar no século XXI, p. 8–10.

⁴²² O conflito específico entre os pescadores artesanais e a carcinicultura, que se insere na classificação de pesca industrial, foi relatado em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ba-ameacas-de-morte-e-de-perda-de-emprego-de-familiares-sao-utilizados-para-oprimir-a-populacao-e-desmontar-a-reserva-extrativista-de-canavieiras/>. Acesso em 30 jun. 2021. A RESEX tem sido palco de outros conflitos relevantes a esta tese. Por isso, será retomada no capítulo 3.

gestão estabelecidos pelas normas pesqueiras constituem um importante ferramental, senão o único, para efetivar o manejo dos recursos pesqueiros dentro de espaços protegidos.⁴²³ Mas, se a lei da pesca elenca instrumentos com vistas à sustentabilidade dos estoques pesqueiros (2.2.1.2.1), o faz de maneira imprecisa e os regulamentos deles a contradizem (2.2.1.2.2). Aqui, o defeso e o seguro-defeso a ele associado serão usados como ilustração dessa realidade.

2.2.1.2.1 Uma política pesqueira pretensamente voltada à conservação dos estoques pesqueiros

A conservação dos estoques pesqueiros faz parte dos objetivos da política nacional da pesca, mas não é regulamentada de forma a garanti-la. Além de ser lacunosa quanto a definições legais que dariam suporte à tomada de medidas protetivas, normas infralegais interpretam restritivamente o entendimento acerca dos instrumentos de conservação cabíveis.

A lei nacional da pesca faz menção genérica aos mecanismos de que os órgãos competentes podem se valer para garantir a manutenção dos estoques pesqueiros em níveis sustentáveis, deixando aos regulamentos o papel de detalhá-los. Os atos prévios autorizativos da atividade podem ser: concessão, permissão, autorização ou cessão. Entre as ações cabíveis ao Estado com vistas a efetivar a obrigação constitucional que recai sobre o poder público no sentido de proteger a flora e a fauna do risco de extinção,⁴²⁴ o art. 3º prevê o estabelecimento de medidas como a definição de tamanho mínimo de captura, de captura total permissível e de restrições espaço-temporais ou de petrechos, modalidades e métodos de pesca.⁴²⁵

Entretanto, a lei da pesca não traz definições acerca de conceitos que serviriam de parâmetro para a noção de sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros, como sobrepesca e máximo rendimento sustentável, nem dos órgãos públicos responsáveis pela condução da gestão dos estoques.⁴²⁶ De tal modo, não apenas há uma infinidade de normativas de órgãos variados sobre o uso dos recursos, o que, por si só, torna no mínimo trabalhoso compreender as condições para o desempenho da atividade de maneira sustentável, mas também os regramentos específicos são, por vezes, contraditórios em relação à lei geral.

⁴²³ Como ressaltado na introdução.

⁴²⁴ De acordo com o art. 225, § 1º, VII da Constituição Federal, já apresentado na Introdução.

⁴²⁵ Importa acrescentar que quem pratica atividade pesqueira em desacordo com essas previsões está sujeito a sanções administrativas e penais, conforme será detalhado no item 3.1.1.1. Petrechos, modalidades e métodos de pesca são definidos no art. 2º da IN MPA/MMA n.º 10, de 10 de junho de 2011.

⁴²⁶ ZAMBONI, Ademilson; DIAS, Martin; IWANICKI, Lara, **Auditoria da pesca Brasil 2020: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias**, Brasília: Oceana Brasil, 2020, p. 25.

Veja-se o exemplo do defeso e do seguro-defeso, que afetam diretamente pescadores artesanais. O fechamento de pescarias no período reprodutivo de determinadas espécies vem sendo utilizado como instrumento de gestão pesqueira no Brasil desde a década de 1980, constituindo uma das primeiras medidas de proteção aos estoques de peixes incorporadas à legislação e das mais utilizadas até hoje, inclusive em UCs.⁴²⁷ Seu fundamento ecológico está no fenômeno da piracema, em que algumas espécies se deslocam em cardumes para se reproduzirem, o que as torna mais facilmente visíveis e, portanto, mais suscetíveis de serem capturadas.⁴²⁸ Sua definição legal inclui no conceito, ademais, paralisações de pescarias causadas por fenômenos naturais ou acidentes.⁴²⁹

O seguro-defeso, por sua vez, veio a ser institucionalizado em 1991 como mecanismo de compensação financeira para os pescadores artesanais afetados por períodos de defeso.⁴³⁰ Ele é uma espécie de seguro-desemprego devido a pescadores habilitados que se dedicam à pesca artesanal de maneira ininterrupta, exclusiva e em regime individual ou de economia familiar.⁴³¹

Nas unidades de conservação com comunidades tradicionais pesqueiras, o recebimento desse benefício financeiro, além de efetivar a obrigação de garantir a continuidade da pesca artesanal prevista na lei da pesca, atende à diretriz de disponibilização de justa indenização pelos recursos perdidos prevista na Lei do SNUC.⁴³² Algumas condicionantes para fins de recebimento do seguro-defeso, no entanto, divergem da Lei da Pesca.

⁴²⁷ Uma lista com os defesos definidos a nível federal desde 1984 pode ser consultada em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/aquicultura-e-pesca/legislacao/defesos?b_start:int=40. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁴²⁸ RUFFINO, Mauro Luis, **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na amazônia**, Manaus: Ibama, 2005, p. 58–59.

⁴²⁹ De acordo com o art. 2º, XIX, da PNDSAP, defeso é “a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes”. Um exemplo prático de sua aplicação será trazido no Capítulo 4.

⁴³⁰ Sobre a origem do seguro-defeso, consultar nota de rodapé n.º 243.

⁴³¹ Segundo a Lei n.º 10.779, de 25 de novembro de 2003, com redação dada pela Lei n.º 13.134, de 16 de junho de 2015, ininterrupta é “a atividade exercida durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso, ou nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao do defeso em curso, o que for menor” (art. 1º, § 3º); já a exclusividade diz respeito ao fato de que o pescador “não disponha de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira” (art. 1º, § 4º). A definição de regime familiar está contida no §2º do art. 1º do Decreto que regulamenta a Lei n.º 10.779, de n.º 8.424, de 31 de março de 2015 (com redação alterada pelo Decreto n.º 8.967, de 23 de janeiro de 2017), que considera “regime de economia familiar o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados”.

⁴³² Vide introdução.

2.2.1.2.2 *Regulamentos restritivos que excluem as parcelas mais vulneráveis da pesca artesanal*

Ao se analisar a regulamentação do defeso e do seguro-defeso, evidencia-se o potencial impacto negativo que ela tem para com as comunidades tradicionais pesqueiras em UCs marinho-costeiras. Isso é perceptível quando se compara os dispositivos da Lei da Pesca com normas infralegais.

O parágrafo único do art. 4º da PNDSAP afirma que a pesca artesanal, para os fins daquela lei, compreende “os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal”. Já o art. 8º considera a pesca artesanal “quando praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”.

A definição da Lei da Pesca é ampla o suficiente para abranger as pessoas que trabalham após a captura dos recursos. Mas o regulamento específico para o seguro-desemprego traz definição menos abrangente. Ao estabelecer que o benefício somente é devido aos pescadores que exercem a atividade como única fonte de renda,⁴³³ reduz as possibilidades de acesso tanto às pessoas que trabalham em atividades de apoio ao comércio do pescado, como também a quem o capturou.⁴³⁴

A definição usada para a obtenção da autorização de pescar, requisito para o recebimento do benefício,⁴³⁵ também vai contra o conceito de pesca artesanal da PNDSAP.⁴³⁶ O regulamento do RGP e da autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira, incluiu expressamente a possibilidade de estrangeiros residentes no país serem

⁴³³ Cf. art. 2º, do Decreto 8.424.

⁴³⁴ O art. 1º, § 6º deixa claro a exclusão dos trabalhadores de apoio à cadeia produtiva do pescado, ao afirmar que “a concessão do benefício não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal, assim definidos em legislação específica, e nem aos componentes do grupo familiar do pescador profissional artesanal que não satisfaçam, individualmente, os requisitos e as condições estabelecidos neste Decreto”.

⁴³⁵ Conforme o art. 2º, I, do Decreto n.º 8.424.

⁴³⁶ Até o caminho institucional para se habilitar para a pesca artesanal é confuso. Como explicitam Acauan et al, o desenvolvimento da atividade pesqueira é viabilizado por vários documentos emitidos por órgãos distintos e que variam bastante com o tempo, de maneira que os pescadores sequer sabem a quem recorrer: o IBAMA realiza o cadastro técnico federal, a marinha registra a embarcação e administra a caderneta de inscrição, e as instituições locais, como associações e colônias de pescadores, realizam o RGP e se reportam ao órgão federal, hoje a secretaria de pesca no MAPA. (ACAUAN, Renata Costella *et al*, Aspectos legais da pesca artesanal do camarão sete-barbas no município de Penha, SC: o papel do defeso, *Interações*, v. 19, n. 3, p. 543–556, 2018, p. 549–550.)

considerados pescadores artesanais.⁴³⁷ Por outro lado, o Decreto n.º 8.967, de 23 de janeiro de 2017, revogou o inciso que incluía entre as categorias capazes de obter o RGP os trabalhadores de apoio à pesca artesanal, geralmente mulheres.⁴³⁸ Destaque-se, ainda, que o dispositivo perdeu a oportunidade de melhor delimitar a capacidade das embarcações de pesca artesanal, apenas repetindo a lei nacional da pesca. A arqueação bruta de vinte toneladas, apesar de ser o mesmo volume usado pela FAO para classificar uma embarcação como de pequeno porte, não corresponde à grande maioria das embarcações de pesca artesanal brasileira, que normalmente se limita a dez toneladas. De tal forma, acaba-se por esvaziar a substância da pesca de pequena escala, histórica, cultural e juridicamente associada à produção de baixo impacto ambiental.⁴³⁹

O próprio conceito de defeso trazido no Decreto 8.424 é restritivo em relação à Lei da Pesca. Em que pese o fechamento da pescaria, segundo a lei da pesca, pudesse ocorrer em função de acidente, o recebimento do benefício, segundo o decreto regulamentador somente seria cabível diante de defesos estipulados por razões de preservação das espécies pesqueiras.⁴⁴⁰ Essa restrição infralegal somente veio a ser superada com a inclusão de uma exceção por meio do Decreto n.º 10.080, de 24 de outubro de 2019, editado depois que um acidente de derramamento de óleo atingiu inúmeras praias da região Nordeste do país, impedindo a realização da atividade pesqueira a milhares de pescadores artesanais.⁴⁴¹

É verdade que o recebimento do seguro-defeso tem sido objeto de grande quantidade de fraudes, o que tem servido de justificativa para ações estatais no intuito de combatê-las, inclusive por meio de alterações normativas.⁴⁴² Mas a trajetória da evolução dos regimentos acerca do defeso evidencia parte de um problema da política pesqueira em geral, que acaba por

⁴³⁷ Cf. o art. 2º, I do Decreto n.º 8.425, de 31 de março de 2015, com redação alterada pelo Decreto n.º 8.967, de 23 de janeiro de 2017.

⁴³⁸ Contido no então inciso VIII do mesmo art. 2º do Decreto 8.425. O problema da exclusão social e jurídica das mulheres pescadoras no Brasil é discutido em: SILVA, Solange Teles da; ANDRADE, Denise Almeida de; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota, A invisibilidade das mulheres pescadoras no Brasil: uma discussão a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável 5 e 14, **Nomos - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40, n. 1, p. 143--159, 2020; MARTINEZ; HELLEBRANDT, **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**.

⁴³⁹ No mesmo sentido é o alerta feito em: AZEVEDO, Natália; PIERRI, Náina, Politiques de pêches au Brésil : du néodeveloppementisme à la reprise néolibérale, **Alternatives Sud**, v. 24, n. 1, 2017, p. 51–52.

⁴⁴⁰ Conforme art. 1º, § 3º do decreto 8.424: “para fins de concessão do benefício, consideram-se como períodos de defeso aqueles estabelecidos pelos órgãos federais competentes, determinando a paralisação temporária da pesca para preservação das espécies, nos termos e prazos fixados nos respectivos atos”.

⁴⁴¹ O tema será aprofundado no item **Error! Reference source not found.**

⁴⁴² A esse respeito, consultar: ACAUAN *et al*, Aspectos legais da pesca artesanal do camarão sete-barbas no município de Penha, SC: o papel do defeso, p. 553–554; HAIMOVICI, Manuel *et al*, Padrões das dinâmicas de transformação em pescarias marinhas e estuarinas do Brasil (1960-2010), *in*: HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patrícia Sfair (Orgs.), **A pesca marinha e estuarina do Brasil: estudos de caso multidisciplinares**, Rio Grande do Sul: Editora da Furg, 2014, p. 189.

dificultar o desenvolvimento da pesca artesanal sustentável.⁴⁴³ De fato, diversos estudos científicos têm demonstrado que os instrumentos que controlam o uso dos recursos pesqueiros no Brasil, além de regulados de maneira confusa, se baseiam em métodos clássicos e com aplicação restrita a algumas poucas espécies de valor comercial elevado.⁴⁴⁴ Um dos efeitos disso é que tem sido cada vez mais comum ver pescadores artesanais abandonarem a pesca artesanal ou utilizarem técnicas predatórias.⁴⁴⁵

Afetadas pela interpretação restritiva do Poder Público, as mulheres pescadoras das comunidades tradicionais pesqueiras que exercem suas atividades pesqueiras no estuário da Lagoa dos Patos, situada no Parque Nacional da Lagoa dos Peixes, questionaram em juízo a negação que sofreram de recebimento do seguro-desemprego vinculado ao defeso.⁴⁴⁶ Em fevereiro de 2019, a contenda foi objeto de decisão monocrática no STJ, oportunidade em que a ministra Assusete Magalhães reiterou a violação de direito fundamental social perpetrada pela ação estatal que excluiu tais mulheres da percepção do benefício, que não se sustenta diante de uma interpretação sistemática e constitucional da regulamentação do assunto.⁴⁴⁷

Tudo isso retira a possibilidade de se considerar a legislação pesqueira apoiadora dos caracteres interessantes à conservação da biodiversidade marinha de comunidades pesqueiras.⁴⁴⁸ Assim, as unidades de conservação não encontram uma aliada na política de pesca, nem nas normas de fomento da atividade, tampouco nas de gestão dos recursos

⁴⁴³ Vale mencionar, nesse contexto, que o governo chegou a suspender períodos de defeso para fins meramente de redução de gastos fiscais, ou seja, sem fundamentação de ordem ambiental, violando-se, assim, o princípio da precaução. Esse foi o entendimento esposado pelo STF no julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 389/DF e da ADI 5.447. Vide: STF. **ADPF 389/DF**, Tribunal pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 22.05.2020.

⁴⁴⁴ Entre outros: ZAMBONI; DIAS; IWANICKI, **Auditoria da pesca Brasil 2020: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias**; AZEVEDO; PIERRI, *Politiques de pêches au Brésil : du néodeveloppementisme à la reprise néolibérale*; AZEVEDO, Natália Tavares de; PIERRI, Naína, *A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal*, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 32, p. 61–80, 2014; SEIXAS, Cristiana Simão; VIEIRA, Marina A. R. M., *Fisher's knowledge and the ecosystem approach to fisheries: legal instruments and lessons from five case studies in Brazil*, in: **Fishers' knowledge and the ecosystem approach to fisheries: applications, experiences and lessons in Latin America**, Rome: FAO, 2015, p. 231–246.

⁴⁴⁵ Como relatado em: ACAUAN *et al*, *Aspectos legais da pesca artesanal do camarão sete-barbas no município de Penha, SC: o papel do defeso*.

⁴⁴⁶ Oportuno mencionar que a regularização fundiária do parque, que foi criado em 1998, até o momento ainda não foi concluída. O ICMBIO foi recentemente condenado por omissão em relação ao assunto. Ver: JFRS. **ACP 5040913-05.2015.4.04.7100**, 9ª Vara Federal de Porto Alegre, julgado em 09.06.2021.

⁴⁴⁷ STJ. **Resp 1.458.227/RS**, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em: 19 fev. 2019.

⁴⁴⁸ Isso já tinha sido alertado em estudo realizado em 2013 com 158 documentos jurídicos vigentes no Brasil produzidos entre 1934 e 2012 com alguma relação com gestão da pesca costeira. A análise demonstrou que nenhum mencionava “conhecimento pesqueiro” expressamente, enquanto quinze mencionavam “saber” ou “conhecimento”, sendo que, desses, apenas um pertencia diretamente ao regime pesqueiro (a política nacional pesqueira). Vide: SEIXAS; VIEIRA, *Fisher's knowledge and the ecosystem approach to fisheries: legal instruments and lessons from five case studies in Brazil*, p. 234.

pesqueiros, as quais dificultam o manejo pesqueiro nesses espaços.⁴⁴⁹ Os instrumentos de exploração sustentável de recursos próprios das áreas protegidas, por sua vez, igualmente prestam uma contribuição limitada para os integrantes de comunidades pesqueiras.

2.2.2 Os limites do disciplinamento dos demais instrumentos econômicos aplicáveis às UCs

A exploração econômica em UCs marinho-costeiras também não é disciplinada de maneira a privilegiar o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais pesqueiras. A pouca valorização do cuidado de comunidades tradicionais para o bom status ambiental dessas áreas se revela tanto nos instrumentos que viabilizam a exploração (2.2.2.1), como nos que almejam compensar o uso comercial realizado por terceiros (2.2.2.2).

2.2.2.1 Nos instrumentos que viabilizam a exploração econômica de UCs

A exploração econômica de produtos e serviços de UCs tem sido viabilizada com foco na iniciativa privada. O crescente desenvolvimento de instrumentos regulatórios em prol da exploração por particulares (2.2.2.1.1) se conecta à precariedade daqueles voltados para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades (2.2.2.1.2).

2.2.2.1.1 Um desenvolvimento regulatório que favorece a exploração por particulares

O disciplinamento da exploração econômica de UCs tem favorecido particulares. O crescente regramento verificado, sobretudo, no que concerne ao uso de serviços de uso público em UCs marinho-costeiras de proteção integral, segue a mesma lógica de transferência de bens comuns à iniciativa privada que se verifica na legislação pesqueira.

No SNUC, são passíveis de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes à UC, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.⁴⁵⁰ Esses, conforme o Decreto 4.340, são os seguintes: (i) aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;⁴⁵¹ (ii) recursos florestais e outros recursos naturais de UCs de uso sustentável.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Estudo de caso sobre o manejo pesqueiro será apresentado no cap. 4.

⁴⁵⁰ Remete-se à tabela do Apêndice A para os objetivos específicos de cada UC.

⁴⁵¹ Vale observar que os valores arrecadados por unidades do grupo de proteção integral devem ser revestidos para a gestão da unidade ou de outras do mesmo grupo, nas porcentagens previstas no art. 35 da lei 9.985.

⁴⁵² Conforme o art. 25 do Decreto 4340.

A autorização necessária para a exploração é composta por diferentes etapas. De maneira geral, são requeridos: a previsão no plano de manejo da unidade e a autorização do órgão público gestor, após a oitiva do conselho gestor da unidade, além do pagamento de determinada quantia monetária.⁴⁵³ Além disso, a decisão deve se basear em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão gestor e garantir a participação de pessoas físicas e jurídicas.⁴⁵⁴ Nas UCs cujas terras são públicas, a autorização tem de ser antecedida, ainda, de um processo de regularização fundiária, que viabilizará a cessão do espaço aos interessados.

A exploração direta de recursos em UCs de domínio público por entes privados ocorre por contratos de concessão florestal. Embora este instrumento ainda não tenha sido aplicado em UCs marinho-costeiras,⁴⁵⁵ vale mencionar que a concessão florestal já estava prevista expressamente na Política Nacional do Meio Ambiente⁴⁵⁶ e foi regulamentada pela Lei de Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável em 2006,⁴⁵⁷ sendo gerida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB).⁴⁵⁸ A concessão florestal permite a aquisição, por pessoas jurídicas, de direitos de exploração sustentável de parcelas de florestas não destinadas ao uso comunitário, chamadas de unidades de manejo, sob condicionantes ambientais e sociais, como o

⁴⁵³ De acordo com o art. 33 da Lei do SNUC e 25 a 27 do decreto regulamentador, só não necessitam de autorização prévia as atividades exploratórias realizadas em APAs ou RPPNs, e o uso de imagens com finalidade preponderantemente científica, educativa ou cultural é gratuito.

⁴⁵⁴ Conforme os arts. 28 e 29 do Decreto 4340.

⁴⁵⁵ Com base no plano anual de outorga florestal de 2021, que apresenta informações sistematizadas no assunto quanto ao nível federal, existiam, até meados de 2020, dezoito unidades de manejo florestal sob concessão nos estados de Rondônia e do Pará. (SFB, **Plano anual de outorga florestal - PAOF 2021**, Brasília: MAPA, 2020, p. 10.) Em que pese alguns autores afirmem que as flonas não se adequam ao espaço costeiro, o conceito de área marinha protegida adotado na introdução permite que se discorde desse posicionamento, mesmo porque, sob o ponto de vista ecológico, existem florestas tipicamente costeiras, como as de mangue (manguezais), comuns ao longo de todo o litoral brasileiro. Nesse sentido: BERNINI, Elaine; REZENDE, Carlos Eduardo, *Estrutura da vegetação em florestas de mangue do estuário do rio Paraíba do Sul, Estado do Rio de Janeiro, Brasil*, **Acta Botanica Brasílica**, v. 18, n. 3, p. 491–502, 2004. Consultar também: <http://www.fao.org/forestry/icam/4360/es/>. Acesso em : 05 jul. 2021. Em sentido contrário: LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Unidades de conservação marinhas, in: OLIVEIRA, Carina Costa De (Org.), **Meio ambiente marinho e direito**, Curitiba: Juruá, 2015, p. 271.

⁴⁵⁶ Vide o art. 9º, XIII da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

⁴⁵⁷ Cf. o art. 3º VII da Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, concessão florestal é a “delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

⁴⁵⁸ O SFB é órgão voltado exclusivamente para a gestão das florestas públicas federais. Hoje está alocado no MAPA, mas foi instituído como parte do MMA. Suas competências estão descritas no art. 55 da Lei n.º 11.284.

compromisso do interessado em investir em infraestrutura e serviços para as comunidades locais.⁴⁵⁹

A exploração indireta dos recursos em UCs, por sua vez, tem sido intensa, sobretudo em UCs marinho-costeiras.⁴⁶⁰ A busca pela valorização econômica de serviços ecossistêmicos⁴⁶¹ tem impulsionado o desenvolvimento de ferramentas para viabilizar a prática de atividades como visitação pública, turismo ecológico e educação ambiental, especialmente pela concessão de parques, a categoria de áreas protegidas mais propícia a essas práticas, por incluir em seus objetivos a viabilização de atividades de recreação com a natureza e de turismo ecológico.⁴⁶²

A delegação de serviços públicos é medida possível para UCs públicas desde 1995, por meio de contratos de concessão da prestação de serviços públicos de apoio à visitação pública, precedidos de procedimento licitatório.⁴⁶³ Em 2018, a Lei n.º 13.668, ampliou o escopo do instrumento, permitindo que sejam concedidas também áreas e instalações de unidades de conservação federais “para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza”.⁴⁶⁴ Em consequência a essa autorização, o Decreto Presidencial n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019, incluiu três parques, sendo dois marinhos (o PARNA dos Lençóis Maranhenses, no estado do Maranhão e o PARNA de Jericoacoara, no Ceará), no Programa Nacional de Desestatização, a fim de permitir sua concessão para uso público.⁴⁶⁵ Entretanto, além de não terem engajado a participação popular durante sua elaboração, essas medidas não condicionam a concessão à realização da consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais afetadas ou qualquer comprovação de baixo impacto ambiental das intervenções pretendidas.

As medidas ainda falham quanto à inclusão das comunidades tradicionais na forma da concessão em si. Não há qualquer menção legal expressa que imponha uma diversificação de

⁴⁵⁹ Para aprofundar-se sobre o assunto, consultar: OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de, **Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular**, Tese de doutoramento em Direito, USP, São Paulo, 2010.

⁴⁶⁰ Seis das dez UCs mais visitadas em 2019 foram marinho-costeiras, de acordo com o ICMBio. Consultar: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/monitoramento_visitacao_em_ucsfederais_resultados_2019_breve_panorama_historico.pdf. Acesso em: 07 maio 2021.

⁴⁶¹ Para o conceito de serviços ecossistêmicos, retomar a introdução. Os riscos e benefícios da difusão do uso da expressão conectada à abordagem ecossistêmica serão apresentados no Capítulo 5.

⁴⁶² Conforme o art. 11 da Lei do SNUC.

⁴⁶³ Conforme a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

⁴⁶⁴ De acordo com o art. 14-C. No âmbito estadual, importa citar a Lei do Estado de São Paulo n.º 16.260, de 29 de junho de 2016, que autorizou a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso de áreas ou parte de áreas, inerentes ao ecoturismo e à exploração comercial madeireira ou de subprodutos florestais.

⁴⁶⁵ Decreto n.º 10.147, de 02 de dezembro de 2019.

pessoas jurídicas concessionárias em cada unidade de conservação, que oriente a destinação prioritária dos valores arrecadados às comunidades tradicionais do entorno ou a inclusão delas na prestação dos serviços concedidos.⁴⁶⁶

Em que pese esses instrumentos possam efetivamente aumentar as fontes de financiamento para a gestão de áreas marinhas protegidas, o que pode, ao fim e ao cabo, beneficiar comunidades pesqueiras tradicionais, parece claro que esse não é o objetivo principal almejado. A própria permanência de comunidades tradicionais em florestas públicas, que só se tornou possível a partir da Lei do SNUC, é muito mais tolerada do que protegida, uma vez que o objetivo básico da categoria é o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica.⁴⁶⁷

De fato, a existência de comunidades tradicionais nessas UCs costuma ser relatada como um entrave à concessão.⁴⁶⁸ E, mesmo que haja previsão legal que estabelece a previsão no plano de manejo como pré-requisito para a outorga, é possível identificar processos de concessão que foram judicializados por desconsiderarem a presença de comunidades tradicionais. Foi o ocorrido nas Florestas Nacionais Itaituba I e II, no Pará, em que a justiça acolheu pedido do MPF solicitando a suspensão do edital do procedimento licitatório por falta de estudos para identificar as populações tradicionais residentes e do entorno, e da realização de consulta prévia, livre e informada.⁴⁶⁹

Diferentemente do uso comercial de UCs pela iniciativa privada, que tem sido objeto de recorrentes facilitações, o estímulo à exploração comunitária tem recebido pouca atenção do ordenamento jurídico.

⁴⁶⁶ Sugestões nesse sentido foram tecidas por Nusdeo, para garantir a equidade social no design de contratos de PSA e Leuzinger, como medida de inclusão e envolvimento das comunidades tradicionais na gestão de unidades de conservação de proteção integral e domínio público. (NUSDEO, Ana Maria de Oliveira, Pagamento por serviços ambientais: do debate de política ambiental à implementação jurídica, *in*: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guilherme (Orgs.), **Pagamentos por serviços ambientais: fundamentos e principais aspectos jurídicos**, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2013, p. 24–25; LEUZINGER, Marcia Dieguez, A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos, **Revista de informação legislativa**, n. 211, p. 253–271, 2016, p. 268.)

⁴⁶⁷ Conforme o art. 17 da Lei do SNUC.

⁴⁶⁸ Cf. GUERRERO, Natalia Ribas; TORRES, Mauricio; NEPOMUCENO, Ítala, Impacts of the public forest management law on traditional communities in Crepori National Forest, **Ambiente & Sociedade**, v. 23, p. 1–20, 2020, p. 2.

⁴⁶⁹ JFPA. **ACP n.º 0000429-87.2015.4.01.3908**, 1ª Vara de Itaituba, julgado em 8 de setembro de 2018.

2.2.2.1.2 *A precariedade do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais*

A exploração econômica de UCs por comunidades tradicionais tem sido pouco desenvolvida no direito brasileiro. Verifica-se poucos instrumentos de estímulo voltados a essa população tanto na exploração de bens como na de serviços em UCs.

A autorização para exploração comercial pelas comunidades segue a forma regulada pelos retromencionados artigos 25 a 29 do Decreto 4340. Sem desconsiderar a importância primordial da criação de RESEX e RDS a comunidades tradicionais, que se insere na legislação florestal enquanto uma das formas legais de gestão sustentável de florestas públicas e que serão aprofundadas no Capítulo 3,⁴⁷⁰ vale lembrar, inicialmente, as numerosas limitações da legislação pesqueira, listadas no item anterior, que se impõem como dificuldades prévias à exploração sustentável de bens e serviços por esses grupos sociais.

No que tange à exploração de serviços, vale retomar o exemplo da atividade turística em UCs. Ora, se o turismo ecológico tem sido reconhecido pelo Estado como um grande potencial econômico das UCs marinho-costeiras, com crescente regulação para a exploração por particulares, inclusive em UCs de proteção integral, não se pode afirmar o mesmo quanto ao turismo de base comunitária. Esse modelo diferencia-se do convencional por ser controlado pelos moradores locais, sustentando-se na sua cultura e em saberes tradicionais.⁴⁷¹ Entretanto, as medidas de apoio estatal a essa modalidade não têm passado da criação de espaços de discussão institucional e da publicação de cartilhas informativas, seu desenvolvimento dependendo primordialmente de iniciativas de ONGs e organizações internacionais.⁴⁷²

O olhar estatal insuficiente também é identificado nas medidas de promoção da utilização sustentável de produtos. A Lei de Gestão de Florestas traz claramente o instrumento da concessão florestal para a iniciativa privada, com foco na produção madeireira. Já os produtos não-madeireiros, explorados pelas comunidades tradicionais, não têm instrumento econômico próprio, sendo abordados na perspectiva da difusão de boas práticas, estimuladas

⁴⁷⁰ Vejam-se os arts. 3º, 4º e 6º da Lei n.º 11.284/2006, de 2 de março de 2006.

⁴⁷¹ Um apanhado das diversas definições existentes para a expressão é feito em: SAN SOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan, Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro, *in*: BARTHOLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (Orgs.), **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**, Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2009, p. 146–148.

⁴⁷² É o que se infere do relato publicado em: ICMBIO, **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federal: caderno de experiências**, Brasília: MMA, 2019. Acrescente-se que o recebimento de recursos nacionais ou internacionais de organizações públicas ou privadas em UCs é permitido pelo art. 34 da Lei do SNUC.

por meio de políticas como o extinto Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF), que visava organizar ações de gestão e fomento ao manejo florestal sustentável direcionadas para os povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares que tiram sua subsistência das florestas brasileiras,⁴⁷³ e o Plano Nacional para a Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNPSB), que tem como objetivo principal “desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias produtivas da sociobiodiversidade⁴⁷⁴, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis”.⁴⁷⁵

De tal modo, os principais resultados normativos alcançados nessa seara consistem na inclusão das comunidades tradicionais habitantes de RESEX, RDS e FLONAS como potenciais beneficiários de programas sociais, gerais ou voltados especificamente para unidades de conservação. Como exemplo dos primeiros têm-se o PRONAF, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATEC), a partir do cadastro federal para programas sociais (cadastro único).⁴⁷⁶ Já no âmbito dos programas forjados primordialmente em UCs, destaca-se o Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Bolsa Verde, que previa a transferência trimestral do valor de 300 reais ao mesmo público,⁴⁷⁷ mas o programa deixou de ter dotação orçamentária em 2018.⁴⁷⁸

Essa inclusão, contudo, não necessariamente relaciona-se à busca por um desenvolvimento socioeconômico combinado com conservação ambiental. Dois motivos

⁴⁷³ O programa foi instituído pelo Decreto n.º 6.874, de 5 de junho de 2009, e descontinuado após a publicação de duas edições do Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário (2010 e 2011), previsto como um de seus resultados.

⁴⁷⁴ Cadeira produtiva da sociobiodiversidade é definida como “um sistema integrado, constituído por atores interdependentes e por uma sucessão de processos de educação, pesquisa, manejo, produção, beneficiamento, distribuição, comercialização e consumo de produto e serviços da sociobiodiversidade, com identidade cultural e incorporação de valores e saberes locais dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares e que asseguram a distribuição justa e equitativa dos seus benefícios”, cf. art. 2º, III da Portaria Interministerial MDA/MDS/MMA n.º 239, de 21 de julho de 2009, que definiu os parâmetros de implementação do referido plano.

⁴⁷⁵ MDA; MMA; MDS, **Plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade**, Brasília: MDA/MMA/MDS, 2009. Para uma análise do referido plano, com foco no seu processo de elaboração, consultar: BIRRER, Stéphanie *et al*, Gestão de políticas públicas: análise do plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, in: **X Congresso nacional de excelência em gestão**, Rio de Janeiro: [s.n.], 2014, p. 1–9.

⁴⁷⁶ A inclusão das comunidades habitantes em RDS, RESEX e FLONAS entre os seus beneficiários se deu por meio da Portaria Interministerial MDA/MMA n.º 03, de 03 de outubro de 2008.

⁴⁷⁷ O programa foi criado pela Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto n.º 7.572, de 28 de setembro de 2011. Ele foi inspirado num programa do estado do Amazonas, o Programa bolsa floresta ambiental e desenvolvimento sustentável do Amazonas, instituído pela Lei Estadual n.º 3.135, de 2007. Sobre o assunto: CABRAL, Paulo Henrique Francisco *et al*, Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental, in: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.), **O Brasil sem miséria**, Brasília: MDS, 2014, p. 493–512.

⁴⁷⁸ Os impactos de sua extinção, com foco na região amazônica, foram relatados em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/12/fim-de-auxilio-a-familias-extrativistas-ameaca-preservacao-da-amazonia/>. Acesso em: 28 abr. 2021.

principais levam a essa afirmação: os benefícios acima não se vinculam a resultados claros de conservação, além do que, muitas das vezes, os programas têm sua continuidade sujeita a previsões orçamentárias instáveis, de caráter assistencialista.⁴⁷⁹

Assim, o estímulo à exploração sustentável comunitária em UCs marinho-costeiras se mostra não apenas escasso mas também precariamente regulado, de maneira que sua ocorrência é casuística.⁴⁸⁰ Seja no campo específico da pesca ou não, os instrumentos econômicos atualmente aplicados às CTPs em UCs, além de, em sua maioria, constituírem auxílios financeiros instáveis, são disciplinados sem critérios claros de conservação, voltando-se muito mais para o alcance de objetivos sociais do que efetivamente para recompensar uma atuação favorável ao meio ambiente praticada por comunidades tradicionais pesqueiras.⁴⁸¹ Por fim, é necessário avaliar os meios de compensação de comunidades costeiras pelo uso de recursos naturais realizado por terceiros em UCs.

2.2.2.2 Nos mecanismos compensatórios pelo uso de terceiros

A operacionalização do uso sustentável em UCs também apresenta falhas na compensação de comunidades tradicionais pesqueiras pelo uso realizado por outrem. Como visto, a regulação do uso comercial dos espaços protegidos marinhos tem se desenvolvido principalmente para favorecer a iniciativa privada. Quando esse uso ocorre, duas obrigações, que visam compensar⁴⁸² as comunidades de pescadores tradicionais, podem incidir: a de repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos associados ao conhecimento tradicional (2.2.2.2.1) e a de prevenção e reparação de danos ambientais (2.2.2.2.2). As previsões normativas decorrentes são, porém, excludentes e lacunosas quanto às comunidades pesqueiras.

⁴⁷⁹ Uma recompensa institucionalizada de atores que se empenham em conservar a biodiversidade, podendo ser aplicada a CTP, é o que os arranjos jurídicos de pagamento por serviços ambientais (PSA) visam propor. O assunto será detalhado no capítulo 5.

⁴⁸⁰ Exemplos de manejo sustentável de recursos naturais e serviços regulamentados para CTPs serão apresentados no segundo caso do capítulo 4.

⁴⁸¹ Um estudo aprofundado sobre as formas como se manifestam esse e os demais tipos de compensação no direito ambiental foi realizado por: LIMA, Gabriela Garcia Batista, **La compensation en droit de l'environnement: un essai de typologie**, Tese de doutoramento, Brasília/Aix-en-Provence, 2014.

⁴⁸² Aqui o termo “compensação” é utilizado no sentido de qualquer medida prevista com o fim de promover o equilíbrio diante de possíveis perdas que o uso de recursos naturais por terceiros em UCs pode causar às comunidades tradicionais, seja ela financeira ou não. Ele pode abranger, então, medidas reparatórias, indenizatórias ou de equidade social.

2.2.2.2.1 *O caráter excludente de normas acerca da repartição de benefícios oriundos do uso de conhecimento tradicional*

Algumas normas acerca da repartição de benefícios oriundos do uso de conhecimento tradicional não alcançam as comunidades pesqueiras. A exclusão desses grupos sociais é demonstrada por problemas conceituais e materiais identificados na Lei da Biodiversidade.

A obrigação de repartição de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos tem origem na CDB, tendo sido pormenorizada pelas Diretrizes de Bonn, em 2002,⁴⁸³ e pelo Protocolo de Nagoya, em 2010.⁴⁸⁴ A CDB previu, entre os seus objetivos, a partilha justa e equitativa dos benefícios oriundos do uso de recursos genéticos,⁴⁸⁵ assim como condicionou o acesso a eles ao consentimento prévio, livre informado do Estado provedor desses recursos⁴⁸⁶ e à aprovação das comunidades locais e populações indígenas do conhecimento tradicional associado a esses recursos.⁴⁸⁷ O Protocolo de Nagoya seguiu basicamente os direitos da CDB quanto ao assunto, tratando expressamente do conhecimento tradicional associado aos recursos genéticos.⁴⁸⁸

Impõe-se reconhecer que a temática, há anos, enfrenta dificuldades de efetivação em todo o mundo, tendo sido objeto de muitas controvérsias.⁴⁸⁹ Não se deseja olvidar das

⁴⁸³ As diretrizes de Bonn sobre acesso a recursos genéticos e partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes de sua utilização foram adotadas pela Decisão VI/24 da 6ª Conferência das Partes da CDB, em Haia, no ano de 2002.

⁴⁸⁴ O Protocolo de Nagoya foi adotado pela Decisão X/1 da 10ª Conferência das Partes da CDB, em 2010. O Brasil somente veio a ratificá-lo em 04 de março de 2021. Para entrar em vigor no país, entretanto, ainda falta a publicação do decreto presidencial que finaliza o processo de internalização, conforme noticiado em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/brasil-passa-a-fazer-parte-do-protocolo-de-nagoia-nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-do-meio-ambiente, Acesso em: 28 abr. 2021.

⁴⁸⁵ Vide art. 1º da CDB.

⁴⁸⁶ Vale mencionar que o dever de um Estado obter o consentimento livre, prévio e informado de um outro Estado soberano também é exigido, para fins de investigação científica, de alijamento e atividades na Área que possam dar lugar ao aproveitamento de recursos sob jurisdição nacional pela CNUDM (arts. 21, I, g, 210 e 142, 2), e para fins de importação de resíduos perigosos, por força do art. 6º da Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e da Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio e Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos, ambas recepcionadas pelo Brasil, respectivamente, pelos Decretos n.º 875, de 19 de julho de 1993, e n.º 5.360, de 31 de janeiro de 2005. A Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), tornou proibida a importação de resíduos perigosos e rejeitos, como estabelecido pelo art. 49.

⁴⁸⁷ Cf. art. 8º, j e 15 da CDB.

⁴⁸⁸ Vejam-se, especialmente, os arts. 5º ao 7º e 12.

⁴⁸⁹ Sobre o assunto, consultar: CHEGE KAMAU, Evanson; WINTER, Gerd; STOLL, Peter-Tobias (Orgs.), **Research and Development on Genetic Resources: Public domain approaches in implementing the Nagoya Protocol**, 1. ed. [s.l.]: Routledge, 2015; MORGERA, Elisa; TSIUMANI, Elsa; BUCK, Matthias, **Unraveling the Nagoya Protocol: a commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity**, Leiden ; Boston: Brill, 2015; WINTER, Gerd, Problems and solutions of access to genetic resources and benefit sharing: a theoretical perspective - Part I, **Law, environment and development journal**, v. 17, n. 1, p. 72–84, 2021.

discussões doutrinárias e no âmbito da própria CDB em torno da forma e da abrangência do dever de repartição justa e igualitária dos benefícios decorrentes do uso de conhecimentos tradicionais, em especial sobre a proteção do conhecimento tradicional intrínseco à biodiversidade.⁴⁹⁰ Entretanto, mesmo sem a pretensão de esgotar o debate sobre o tema, pode-se afirmar que a regulação nacional do acesso ao patrimônio genético e, conseqüentemente, sobre o uso do conhecimento tradicional, não respeita completamente o regime de direitos de povos e comunidades tradicionais internacionalmente estabelecido.⁴⁹¹

No Brasil, o assunto é atualmente tratado pela Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, e pelo Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016.⁴⁹² Assim como as previsões da CDB, suas regras se aplicam tanto em terra firme como no mar, até o limite da jurisdição nacional dos países.⁴⁹³ Ademais, a temática diz respeito a atividades comumente desenvolvidas e, por vezes, estimuladas em algumas categorias de UCs que podem envolver recursos pesqueiros,⁴⁹⁴ como bioprospecção e pesquisa científica.⁴⁹⁵

A Lei da Biodiversidade reconhece os direitos previstos na CDB no âmbito nacional. Os direitos, que também são balizados pela expressão “comunidade tradicional”, vão desde a menção da sua contribuição para o desenvolvimento e conservação de patrimônio genético, até a participação no processo de tomada de decisão e a repartição de benefícios decorrentes desse

⁴⁹⁰ Um alargamento da interpretação da CDB em torno dos direitos das comunidades tradicionais em face do dever de repartição justa e equitativa de benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos tem sido discutido com a ajuda de elementos do conceito de abordagem ecossistêmica, como será apresentado no capítulo 5.

⁴⁹¹ Um compêndio de artigos chama atenção aos problemas jurídicos do marco legal de 2015, com foco nos direitos de povos e comunidades tradicionais. Consultar: MOREIRA, Eliane; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.), **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017.

⁴⁹² Para um estudo das diferenças entre a antiga e a nova legislação com enfoque no regime internacional do meio ambiente marinho, consultar: MONT’ALVERNE, Tarin Frota; GIRÃO, Edwiges Coelho, **Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos brasileiros: incompatibilidade entre o regime jurídico internacional e a nova lei da biodiversidade?**, in: OLIVEIRA, Carina Costa De (Org.), **Meio ambiente marinho e direito**, Curitiba: Juruá, 2015.

⁴⁹³ Como já destacado na Introdução desta tese, a CNUDM prevê que a soberania dos Estados costeiros em termos de exploração de recursos naturais se estende pelas águas interiores, mar territorial, zona contígua, ZEE e plataforma continental dos países. Sobre os recursos genéticos, é a CDB que reconhece os direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, especialmente nos arts. 3º e 15.

⁴⁹⁴ Para uma visão geral da definição de recursos pesqueiros, no direito internacional, no Brasil e na França, consultar: ARAUJO, Fernanda C. B.; GAMBARDELLA, Sophie, **Recursos pesqueiros**, in: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 199–202.

⁴⁹⁵ Embora a Lei do SNUC somente mencione “pesquisa científica” e o faz sem defini-la, a bioprospecção, que ocorre com os mesmos meios da pesquisa (possível em nove das doze categorias de UC), também vem sendo permitida em UCs. A “pesquisa” foi definida no art. 2º, X, da Lei da Biodiversidade, como a “atividade, experimental ou teórica, realizada sobre o patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, com o objetivo de produzir novos conhecimentos, por meio de um processo sistemático de construção do conhecimento que gera e testa hipóteses e teorias, descreve e interpreta os fundamentos de fenômenos e fatos observáveis”.

acesso.⁴⁹⁶ Sobre o marco regulatório, a doutrina tem apontado vários problemas, inclusive retrocessos com relação à Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, a primeira a regulamentar a matéria.⁴⁹⁷ De forma simplificada, e focando-se nos aspectos que afetam mais diretamente as comunidades de pescadores em UCs, destacam-se limites conceituais e substantivos.⁴⁹⁸

A lei possui fraquezas quanto às definições legais fornecidas. Primeiramente, manteve-se o silêncio do Protocolo de Nagoya quanto ao conhecimento tradicional intrínseco à biodiversidade, ao se definir apenas o “conhecimento tradicional associado”,⁴⁹⁹ perdendo-se a oportunidade de aportar avanços ao debate internacional e promover uma maior integração entre a Lei de 2015 e o SNUC. Enfatiza-se também a ausência de definição para o conceito de bioprospecção, que existia na MP que regulava o assunto anteriormente, mas não foi incluído na nova legislação.⁵⁰⁰

Já sob o viés substantivo, os limites se encontram nas previsões que excluem os pescadores artesanais da partilha ou restringem seus possíveis ganhos. Nesse sentido, problemáticas são as isenções da repartição de benefícios concedidas no caso de conhecimento

⁴⁹⁶ Conforme o art. 10.

⁴⁹⁷ Vide, entre outros: DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa, Repartição de benefícios: qualquer coisa é melhor do que nada, **Revista da AGU**, v. 17, n. 01, p. 237–260, 2018; MOREIRA; PORRO; SILVA (Orgs.), **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**; BOFF, Salete Oro, Acesso aos conhecimentos tradicionais: repartição de benefícios no “novo” marco regulatório, **Revista direito ambiental e sociedade**, v. 5, n. 2, p. 110–127, 2015.

⁴⁹⁸ As críticas à referida lei ligadas ao direito de participação das comunidades tradicionais foram tecidas no item 2.1.3.2.2.

⁴⁹⁹ Vejam-se os incisos I e II do art. 2º da Lei 13.123. Adverte sobre o problema: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto, Visão Geral da Lei n.º 13.123/15, *in*: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.), **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 66–73.

⁵⁰⁰ Seguindo o entendimento doutrinário que aponta como diferença essencial entre bioprospecção e pesquisa a finalidade comercial da primeira, ao passo que a segunda ocorre com fins acadêmicos e/ou de interesse comum, o conceito de bioprospecção parece ter sido incluído na definição de desenvolvimento tecnológico trazida no art. 2º, XI da lei da biodiversidade: “trabalho sistemático sobre o patrimônio genético ou sobre o conhecimento tradicional associado, baseado nos procedimentos existentes, obtidos pela pesquisa ou pela experiência prática, realizado com o objetivo de desenvolver novos materiais, produtos ou dispositivos, aperfeiçoar ou desenvolver novos processos para exploração econômica”. Nesse sentido: DELFOUR-SAMAMA, Odile, Les regimes juridiques des ressources génétiques des grands fonds marins au coeur d’une réflexion sur une nouvelle gouvernance des zones internationales, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de (Org.), **A exploração e a investigação na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**, Curitiba: Juruá, 2015.

tradicional de origem não identificável⁵⁰¹ e para atividades agrícolas⁵⁰²; bem como a fixação de porcentagem entre 0,1 e 1% da receita anual líquida obtida com a exploração econômica do produto para a repartição dos benefícios monetários.⁵⁰³ No primeiro caso, retira-se dos provedores (as comunidades) o direito de negociar, ao passo que, no segundo, é reduzida a liberdade na definição dos valores devidos pelos usuários.⁵⁰⁴

Por outro lado, a legislação também trata de maneira escassa dos meios de prevenção e reparação dos reflexos dos danos ambientais das atividades praticadas nas UCs em comunidades tradicionais pesqueiras.

2.2.2.2.2 *A tímida contribuição das normas de prevenção e reparação de danos ambientais*

A prevenção e a reparação de danos ambientais têm forte supedâneo normativo no Brasil, mas seus mecanismos de efetivação pouco servem às comunidades tradicionais pesqueiras. Os danos ambientais causados às UCs podem afetar indiretamente as CTP tanto sob o aspecto material, pela perda de recursos naturais necessários à sua subsistência, como moral (imaterial ou extrapatrimonial), na medida em que a degradação ambiental pode dificultar o desenvolvimento de seus modos de saber e fazer. As normas que tratam do assunto, todavia, não visam compensar prejuízos de comunidades tradicionais pesqueiras.

No que tange à prevenção e à mitigação de danos ambientais, a Lei do SNUC trouxe um instrumento específico.⁵⁰⁵ Com efeito, além de prever regras próprias para o licenciamento ambiental em UCs, ela estabelece medida compensatória para antecipar a indenização pelos danos residuais suportados pelas UCs, expressão do princípio do poluidor-pagador.⁵⁰⁶ Trata-se

⁵⁰¹ Pela leitura conjunta dos art. 9º, § 2º e 17. Essa isenção provoca uma confusão entre o que é conhecimento tradicional associado de origem não identificável e conhecimento tradicional de conhecimento público, como destacado em: PINHO, Cláudia, Com a palavra, os movimentos sociais, *in*: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.), **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 41–42.

⁵⁰² Tendo em vista que o acesso ao patrimônio genético para fins de atividades agrícolas compreende o acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável, em conformidade com o art. 9º, § 3º.

⁵⁰³ A repartição não monetária corresponde à transferência de tecnologia, nos moldes definidos pelo art. 19, § 3º.

⁵⁰⁴ De acordo com os arts. 20 e 21 da Lei de 2015.

⁵⁰⁵ É oportuno mencionar que, de acordo com a Resolução CONAMA n.º 13, de 6 de dezembro de 1990, o licenciamento de toda atividade a ser desenvolvida num raio de dez quilômetros de unidades de conservação deve ser precedido da autorização da autoridade responsável por sua administração.

⁵⁰⁶ O art. 36, §3º da Lei 9985 estabelece a necessidade de autorização do órgão público administrador da UC para casos em que o empreendimento afeta unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento. Tal dispositivo foi regulamentado pela Resolução do CONAMA n.º 428, de 17 de dezembro de 2010. Vale lembrar que o decreto regulamentador do SNUC, no art. 20, VIII, acrescenta que cabe ao conselho gestor da unidade

de obrigação de pagar determinada quantia para apoiar a implantação e manutenção de determinada UC, cabível quando, no decorrer do licenciamento ambiental e com base no EIA e respectivo relatório (RIMA), o órgão ambiental assim o previr.⁵⁰⁷ O cálculo do valor devido deve se pautar nos impactos ambientais negativos previstos no EIA/RIMA, sem computar os investimentos em planos, projetos e programas exigidos no licenciamento para mitigação de impactos, nem encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento.⁵⁰⁸

O texto originário previa que o montante pago deveria favorecer UC do grupo de proteção integral, podendo beneficiar unidade de uso sustentável apenas se esta tivesse seu interior ou sua zona de amortecimento afetados pela obra.⁵⁰⁹ Essa exceção foi alargada pela Lei n.º 13.668, passando-se a admitir o cumprimento da obrigação em UCs de uso sustentável de posse e domínio públicos, especialmente aquelas localizadas na Amazônia Legal,⁵¹⁰ com fundamento no interesse público.⁵¹¹ A definição da UC beneficiária fica a cargo do órgão licenciador, podendo ser usada até para a criação de novas UCs,⁵¹² ao passo que a aplicação dos recursos dentro da UC deve seguir a ordem prevista no art. 33 do Decreto 4340.⁵¹³ Um termo de compromisso (TC) de compensação ambiental formaliza todas as condições para o cumprimento das obrigações.⁵¹⁴

Quanto à reparação, importa discorrer brevemente sobre a responsabilidade ambiental no ordenamento pátrio.⁵¹⁵ Numa síntese apertada, pode-se dizer que, no Brasil, uma mesma conduta causadora de degradação ambiental é capaz de ensejar responsabilidade ambiental

manifestar-se acerca de projetos de obra ou atividade potencialmente causadora de impacto ambiental na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos, sendo que essa manifestação deve ser tida como autorização nas UCs onde o conselho gestor possui poder deliberativo.

⁵⁰⁷ Cf. caput do art. 36 da Lei 9985.

⁵⁰⁸ De acordo com o art. 31 do Decreto 4340, que teve sua redação alterada após decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, contida no §1º do art. 36. A corte deu interpretação conforme a constituição ao dispositivo no sentido de que o montante deve ser proporcional ao impacto ambiental, “após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa”. (STF. **ADI 3.378/DF**, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09.04.2008)

⁵⁰⁹ De acordo com o §3º do mesmo art. 36.

⁵¹⁰ Segundo o IBGE, a Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, delimitada na Lei complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 out. 2020.

⁵¹¹ Vide art. 36, §4º da Lei do SNUC, acrescentado pela Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018.

⁵¹² Cf. art. 36, §2º da Lei do SNUC.

⁵¹³ Para aprofundar-se acerca da origem e evolução jurídica da compensação ambiental do SNUC, consultar: FONSECA, Rafael Oliveira, Ordenamento do território e a compensação ambiental federal: gênese, operacionalização e embates jurídicos, **Boletim Goiano de Geografia**, v. 39, p. 1–21, 2019.

⁵¹⁴ Essa modalidade de TC é regulada pela IN ICMBIO n.º 10/2014. Os usos do TC no direito ambiental serão explicados no item 3.1.2.1.

⁵¹⁵ Para aprofundar-se no tema: LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick, **Dano ambiental: conceito, responsabilidade civil e reparação**, Rio de Janeiro: Forense, 2020.

civil, administrativa e penal, com características de objetividade, solidariedade e imprescritibilidade.⁵¹⁶ Interessando-nos especificamente a esfera cível, ressalta-se que o diferencial da responsabilidade ambiental está na busca pela reparação integral. É que, embora haja preferência pela reparação *in natura*, ou seja, pela obrigação de retorno ao *status quo ante*,⁵¹⁷ a indenização pecuniária é admitida, diante das características peculiares do bem ambiental, a fim de garantir uma reparação o mais completa possível.⁵¹⁸

Nessa perspectiva, a jurisprudência, principalmente a do STJ, tem desempenhado papel importante, inclusive com decisões em prol de pescadores artesanais. A corte tem sedimentado a teoria do risco integral, reconhecendo que, em muitos casos, há necessidade de cumulação de obrigação de fazer, para tentar reparar *in natura* o ambiente degradado, e de pagar quantia a fim de cobrir danos intermediários (que ocorrem entre o evento danoso e a reparação), residuais (que subsistem inobstante os esforços de restauração) e reflexos (que afetam terceiros).⁵¹⁹ Nos últimos se enquadram os danos que vêm sendo reconhecidos a pescadores artesanais que, quando se veem impedidos de exercer sua atividade econômica, sofrem não só prejuízos materiais mas também morais, pondo em risco a sua própria existência.⁵²⁰ Sem desconsiderar a relevância do reconhecimento que tem sido efetuado pelo STJ, importa pontuar que os valores fixados a título de compensação por danos morais a pescadores artesanais deixam a desejar, não apenas se mostrando incapazes de promover uma reparação integral dos danos sofridos, como também revelando a falta de equidade no trato de outras situações de indenização por danos morais, como aquelas ocorridas diante de inscrição indevida em órgãos de proteção ao

⁵¹⁶ Como estabelecido pela CF/88, no art. 225, §3º, no Código Civil, arts. 186 e 942, e PNMA, arts. 3º, IV, 14, §1º e 51.

⁵¹⁷ A reparação *in natura* ocorre por recuperação ou restauração, definidas legalmente no art. 2º, XIII e XIV da Lei do SNUC.

⁵¹⁸ Essa priorização se depreende do próprio texto constitucional, no inciso I do § 1º do art. 225, e é reforçada em previsões infraconstitucionais, como: o art. 4º, VI da lei da PNMA e o art. 4º IX da lei do SNUC.

⁵¹⁹ A esse respeito, entre outros julgados: STJ. **RESP 1.180.078/MG**, 2ª T, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 02.12.2010; STJ. **RESP 769.753/SC**, 2ª T, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 08.09.2009; STJ. **RESP 442.586/SP**, 1ª T, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26.11.2002.

⁵²⁰ Nesse sentido: STJ. **REsp 1.354.536/SE**, 2ª T, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 26.03.2014. STJ. **AgRg no ARESP 238.427/PR**, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 06.08.2013; STJ. **RESP 1.330.027/SP**, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 06.11.2012; STJ. **RESP 1.346.430/PR**, 4ª T, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 05.02.2013; STJ. **RESP. 1.114.398/PR**, 2ª S, Rel. Min. Sidnei Beneti, julgado em 08.02.2012. Para aprofundar-se sobre o assunto, é valido consultar: GARCIA, Fernando Murilo Costa, **Dano ambiental existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais**, Curitiba: Juruá, 2015.

crédito, em que o tribunal vem mantendo o valor de dez mil reais de danos morais presumidos.⁵²¹

Por outro lado, até o momento não há jurisprudência nacional reconhecendo danos ambientais imateriais coletivos⁵²² para comunidades tradicionais em contexto de UCs. Embora se possa considerar hoje consolidado o entendimento pela possibilidade de ocorrência do dano moral coletivo,⁵²³ até bem pouco tempo vigorou a noção de que dor e sofrimento psíquico eram incompatíveis com o caráter transindividual do bem jurídico ambiental,⁵²⁴ e os tribunais ainda não se manifestaram a favor especificamente quanto às repercussões culturais negativas das lesões socioculturais sofridas por comunidades tradicionais em decorrência de ofensas ecológicas causadas a espaços protegidos. Pela própria natureza difusa do bem jurídico ambiental, além da intrínseca ligação que as comunidades tradicionais possuem com o meio ambiente, em que impactos ambientais podem colocar em risco a própria existência comunitária diante da impossibilidade de agir conforme os seus modos de vida tradicionais, esse reconhecimento não apenas é justo, mas necessário.⁵²⁵

Algumas limitações podem ser apontadas em relação às próprias regras de prevenção e reparação de danos ambientais em UCs. Primeiramente, em nenhum momento, se fala em comunidades tradicionais de qualquer tipo, nem lhes é dada a oportunidade de se manifestar. É certo que o procedimento do licenciamento impõe obrigações que lhes beneficiam, como o dever de o diagnóstico ambiental do EIA considerar o meio socioeconômico do projeto, avaliando “as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a

⁵²¹ No mesmo sentido do argumento levantado por: ALMEIDA, Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de, O derramamento de óleo na costa nordestina e a responsabilização civil pelos danos existenciais causados aos povos das águas, *in*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al* (Orgs.), **Direitos fundamentais em processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília: ESMPU, 2020, p. 654–655.

⁵²² Uma definição clássica de dano imaterial coletivo é a oferecida por Bittar Filho: a “injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”. BITTAR FILHO, Carlos Alberto, Dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro, **Revista do direito do consumidor**, v. 12, p. 44–62, 1994, p. 55.

⁵²³ O STJ tem utilizado, desde 2017, a seguinte definição de dano moral coletivo: “O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, se dá quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei nº 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado nº 456 da V Jornada de Direito Civil)”. “Não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais. Com efeito, para não haver o seu desvirtuamento, a banalização deve ser evitada”. (STJ. **RESP 1.473.846/SP**, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 21.02.2017)

⁵²⁴ STJ. **RESP. 598.281/MG**, 1ª T, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 02.05.2006.

⁵²⁵ No mesmo sentido: SILVA, Rodrigo de Medeiros, **Dano coletivo às comunidades quilombolas e indígenas**, Porto Alegre: IPDMS, 2017.

potencial utilização futura desses recursos”;⁵²⁶ e de ser realizada audiência pública para esclarecer seu conteúdo mediante solicitação de 50 ou mais cidadãos.⁵²⁷ Porém, elas não tratam dos danos ambientais coletivos residuais que atingem comunidades tradicionais. Nesse aspecto, o instrumento do art. 36 da Lei do SNUC, poderia ter-lhes aportado garantias, mas não o fez.

Outrossim, a compensação ambiental do SNUC, apesar das alterações apontadas, ainda tem preferência por UCs de proteção integral, que excluem, via de regra, as comunidades pesqueiras.⁵²⁸ Quando, por força do mecanismo, é determinada a criação de uma UC de proteção integral de domínio público no espaço onde comunidades pesqueiras habitavam ou utilizavam seus recursos naturais previamente, pode ocorrer o fenômeno da apropriação do espaço costeiro ou dos recursos marinhos por interesses externos à comunidade que deles depende.⁵²⁹

Assim, o exemplo de medida compensatória que mais tem sido aplicado para comunidades tradicionais costeiras não advém de uma obrigação do SNUC, mas de uma atuação institucional com fulcro na Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA).⁵³⁰ O IBAMA tem requerido, no bojo do licenciamento ambiental de atividades marítimas de exploração de petróleo e gás, a elaboração e a implantação de projetos ambientais para a pesca artesanal.⁵³¹ Foi o ocorrido na RESEX de Canavieiras,⁵³² onde a empresa Queiroz Galvão implementou um Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP) como parte do licenciamento ambiental de um projeto de perfuração petrolífera na região, que impossibilitou temporariamente a realização da pesca.⁵³³

⁵²⁶ Cf. art. 6º, I, c, da Resolução do CONAMA n.º 01/1986.

⁵²⁷ Como já mencionadono item 2.1.3.1.1.

⁵²⁸ Porque elas não admitem a realização de atividades pesqueiras e, em alguns casos, a existência de habitações humanas em seu interior. Os problemas ligados especificamente às UCs de proteção integral serão enfrentados no item 3.1.

⁵²⁹ O fenômeno foi apresentado na introdução.

⁵³⁰ A Lei da PNEA (n.º 9.795, de 27 de abril de 1999) estabelece que os órgãos do SISNAMA devem promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (art. 3º, III). Já o Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2002, prevê que, para a execução da PNEA, deverão ser criados, mantidos e implementados, sem prejuízo de outras ações, programas de educação ambiental integrados, entre outras, às atividades de conservação da biodiversidade, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos ambientais e de licenciamento ambiental (art. 6º, II).

⁵³¹ Sobre a exigência dos referidos programas, consultar: http://rodadas.anp.gov.br/arquivos/Round8/sismica_R8/Pesca.htm e http://brazilrounds.anp.gov.br/arquivos/Round9/sismica_R9/Bibliografia/A%20Interferência%20das%20Atividades%20Mar%C3%ADtimas%20de%20Exploração%20de%20...pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

⁵³² O histórico de criação da RESEX foi apresentado no item 2.2.1.1.2.

⁵³³ Como relatado em: DUMITH, Raquel De Carvalho, Dez anos de r-existência da Reserva Extrativista de Canavieiras (BA): análise dos conflitos inerentes à reprodução social e política das suas comunidades tradicionais, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, 2018, p. 387.

Ante a essa realidade normativa, parece claro que os objetivos e diretrizes do SNUC relacionadas ao estímulo do uso sustentável dos recursos naturais com respeito e valorização das comunidades tradicionais relacionadas têm pouco espaço na operacionalização das unidades de conservação. As leis e normas infralegais que lhe servem de suporte pouco avançam no sentido de reconhecer a contribuição de suas atividades sustentáveis, adaptar técnicas, repartir os benefícios da exploração de seus conhecimentos tradicionais ou prevenir danos ambientais causados por terceiros.

A insuficiência da proteção dada aos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras revela-se, portanto, tanto nas normas que lidam com a conservação da biodiversidade ao estabelecerem direitos humanos e fundamentais de povos e comunidades tradicionais ou seus corolários, como naquelas que conformam diretamente os regimes jurídicos das unidades de conservação costeiro-marinhas. Os direitos humanos e fundamentais de povos e comunidades tradicionais não são completamente garantidos pela falta de um procedimento próprio para titular o direito ao território tradicional pesqueiro, ao passo que a participação social não observa as condições especiais internacionalmente instituídas.

A essas falhas, adiciona-se uma legislação que subsidia o exercício de atividades econômicas em UCs que não prioriza a sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas comunidades pesqueiras tradicionais, sobretudo no que concerne à pesca. E, quando mecanismos compensatórios se fazem necessários, devido à ação danosa de terceiros que afeta a pesca e/ou outros meios de vida tradicionais, ou porque utilizaram o conhecimento tradicional pesqueiro para obter benefícios econômicos, eles não se prestam a reconhecer os esforços conservacionistas das comunidades pesqueiras tradicionais.

3 OS PROBLEMAS PRÓPRIOS DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE UCS

A elucidação das fraquezas do direito brasileiro das AMPs em face das CTPs ganha ainda mais importância quando se observam regimes jurídicos específicos de determinadas categorias de UCs marinhas e costeiras. É que determinadas categorias de manejo estabelecem regimes territoriais e de uso de recursos naturais capazes de alterar sobremaneira as condições de vida das comunidades tradicionais pesqueiras. O presente capítulo tratará dos problemas normativos desses espaços protegidos, a partir daqueles de maior gravidade, identificados nas UCs de proteção integral, mas também revelando a imperfectibilidade das RESEX.

Primeiramente, cabe lembrar brevemente o modo de organização eleito pela Lei do SNUC. Sem definir qualquer critério distintivo em razão da localização, ante à multiplicidade de valores e objetivos de conservação que podem ser abrangidos pelas áreas protegidas, o sistema nacional brasileiro de áreas protegidas previu doze categorias de unidades de conservação. Essas categorias, que, em sua maioria já tinham sido alvo de disciplinamento em legislações esparsas, foram organizadas em dois grupos de lógicas distintas, um voltado a um modelo de conservação mais restritivo, onde apenas intervenções humanas indiretas sobre recursos naturais são permitidas, chamado de grupo de proteção integral; e outro mais permissivo, admitindo a exploração controlada de seus recursos, intitulado grupo das unidades de conservação de uso sustentável.

Nesse contexto, importa detalhar um pouco mais as características gerais de algumas categorias de UCs. Entre as unidades de conservação do grupo de proteção integral, que comporta cinco tipos, estações ecológicas, reservas biológicas e parques são as mais restritivas em termos de intervenções humanas autorizadas.⁵³⁴ Todas elas têm suas terras sob regime de posse e de domínio públicos, implicando na desapropriação das áreas privadas existentes dentro de seus limites.⁵³⁵ Em ESECs e apenas se permitem a pesquisa científica, mediante autorização do órgão gestor, e a visita para fins educacionais, em conformidade com o que dispuser o plano de manejo.⁵³⁶ A diferença entre as duas está basicamente na possibilidade, existente na ESEC, de alteração dos ecossistemas por pesquisas científicas em até três por cento do território da unidade, com limite máximo de 1.500 hectares, ao passo que nas REBIOS são permitidas apenas as alterações causadas por medidas que visem à recuperação e à preservação do que havia sido alterado, do equilíbrio ambiental, da diversidade biológica e dos processos

⁵³⁴ Para um quadro comparativo, revise-se o Apêndice A.

⁵³⁵ De acordo com os arts. 9º, §1º, 10, §1º e 11, § 1º da Lei do SNUC.

⁵³⁶ Conforme arts. 9º e 10, ambos nos §§ 2º e 3º, da Lei do SNUC.

ecológicos naturais.⁵³⁷ Nos parques, que, segundo a lei, são estabelecidos em espaços que guardam ecossistemas de grande beleza cênica, atividades de educação ambiental, de recreação e de turismo ecológico são permitidas. A proteção da natureza tem o objetivo de viabilizar essas atividades, que, no meio ambiente marinho incluem trilhas em manguezais, passeios de barco e mergulhos subaquáticos ou em piscinas de águas naturais.⁵³⁸

No âmbito do grupo das UCs de uso sustentável, que comporta sete categorias, as RESEX se sobressaem, muito em função da sua origem. Como visto no capítulo anterior, a concepção das reservas extrativistas remonta à década de 1980, quando, a partir de denúncias de práticas de devastação da floresta amazônica, o movimento seringueiro propôs um espaço que comportasse um modelo diferente de desenvolvimento, baseado nos modos de vida das populações tradicionais extrativistas. Pouco tempo depois de sua institucionalização, advieram as Reservas Extrativistas Marinhas e Costeiras (RESEX-MAR), subcategoria informal relativa às RESEX que cobrem espaços da zona costeira brasileira. A partir do ano 2000, elas foram incorporadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que trouxe mais uma categoria voltada à proteção das comunidades tradicionais: as RDS. As reservas de desenvolvimento sustentável compartilham das RESEX os objetivos socioculturais: ambas envolvem o reconhecimento das comunidades tradicionais, de seus territórios e da importância do conhecimento e das práticas locais para a conservação ambiental, estando submetidas a regimes jurídicos também semelhantes.⁵³⁹ Entretanto, diferentemente da mobilização social que culminou na criação das RESEX, a RDS foi proposta por biólogos que, desejosos de proteger determinados habitats, propuseram parcerias às comunidades locais e ribeirinhas para conciliar desenvolvimento social e conservação ambiental.⁵⁴⁰ Ademais, apesar de não se limitar a comunidades extrativistas, as RDS requerem expressamente que as populações beneficiárias desempenhem papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da biodiversidade. Assim, há maior identificação social e histórica das populações tradicionais pesqueiras, extrativistas por excelência, com as RESEX-MAR, de maneira que existem muito mais RESEX-MAR do que RDS marinho-costeiras.⁵⁴¹

⁵³⁷ Com base nos arts. 9º, § 4º, IV e art. 10, caput, como destacado por Leuzinger, em **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**, p. 142.

⁵³⁸ O turismo realizado em UCs será discutido com mais aprofundamento no item 4.1.2.2

⁵³⁹ Vide art. 20 da lei do SNUC.

⁵⁴⁰ SANTILLI, **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**, p. 148.

⁵⁴¹ Como demonstra a tabela do CNUC (Anexo A) e reitera LEUZINGER, **Unidades de conservação marinhas**, p. 281.

Tomando por base as considerações tecidas até aqui, o estudo detalhado das categorias de UCs que mais afetam CTPs revela que o regime jurídico das UCs de proteção integral é o mais problemático, especialmente quanto às ESECs, às REBIOS e aos Parques (3.1). Por outro lado, apesar do pioneirismo do Brasil em institucionalizar as RESEX, que têm forte expressão no ambiente costeiro-marinho, tal categoria ainda não consegue oferecer condições justas e igualitárias de acesso e gestão do espaço e dos recursos marinhos às comunidades tradicionais pesqueiras (3.2).

3.1 A NEGAÇÃO DE DIREITOS REALIZADA PELAS UCS DE PROTEÇÃO INTEGRAL

As restrições definidas pela criação de uma unidade de conservação de proteção integral podem proibir a reprodução de elementos essenciais dos caracteres socioculturais das comunidades tradicionais pesqueiras. Na Lei do SNUC, isso ocorre quando a realização de atividades pesqueiras ou a permanência dessas comunidades se tornam proibidas (3.1.1), restando às comunidades um instrumento para discutir possíveis compatibilizações provisórias, o termo de compromisso (3.1.2).

3.1.1 Proibições que negam o direito ao território tradicional em UCs de proteção integral

Na legislação brasileira, o estabelecimento de uma unidade de conservação costeiro-marinha de proteção integral onde comunidades pesqueiras residem ou desempenham suas atividades tradicionais implica na proibição da realização de qualquer tipo de atividade pesqueira (3.1.1.1) e, nas categorias mais restritivas, na obrigatoriedade do reassentamento dessas comunidades (3.1.1.2). A previsão dessas proibições vai de encontro aos direitos territoriais reconhecidos às comunidades tradicionais.

3.1.1.1 A proibição total da realização de atividades pesqueiras

Em todas as UCs de proteção integral é proibido o desenvolvimento de atividades econômicas que usem diretamente recursos naturais. Conforme a Lei do SNUC, enquanto grupo de unidades de conservação que visa prioritariamente “preservar a natureza”, mantendo “os ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, apenas usos que não envolvem “consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”, ou seja, somente

aqueles tidos por indiretos, são permitidos.⁵⁴² As atividades permitidas, via de regra, se limitam à pesquisa científica ou à esta e à visitação com finalidades específicas.

Como consequência, a pesca artesanal, principal fonte de renda e atividade de desenvolvimento do conhecimento tradicional das comunidades pesqueiras, assim como outras formas de pesca que não sejam de subsistência, passam a ser ilegais, uma vez instituída uma unidade de conservação do grupo de proteção integral. Como a atividade realizada no mar se dá, geralmente, em bem de uso comum, o efeito do ato criador independe de ações de regularização fundiária, sendo a proibição imediata.⁵⁴³ A prática da pesca ilegal em UCs, além de constituir infração administrativa, é crime, com detenção de um a três anos e/ou aplicação de multa.⁵⁴⁴ Antes de se adentrar na discussão acerca do potencial violador de direitos territoriais dessa medida em si, importa demonstrar que essa interdição, além de ser alvo de controvérsias científicas (3.1.1.1.1), não é fundamentada em critérios normativos que justifiquem claramente sua adoção (3.1.1.1.2).

3.1.1.1.1 Os prós e contras científicos da proibição de atividades de captura de recursos naturais em áreas protegidas marinhas e costeiras

A proibição de pescar que se aplica a todas as categorias de UCs marinhas e costeiras do grupo de proteção integral é tema de grandes disputas entre os cientistas. A limitação torna esses espaços protegidos exemplos do instrumento internacionalmente conhecido como “no-take zone”. No contexto das áreas marinhas protegidas, ele geralmente corresponde a áreas onde há a proibição de longo prazo para todas as atividades extrativas, contrapondo-se às ditas “áreas parcialmente protegidas” ou “áreas de uso múltiplo de recursos”,⁵⁴⁵ mas também pode se referir a uma medida de gestão de recursos.⁵⁴⁶ Sua adoção tem ganhado espaço na legislação ambiental

⁵⁴² Cf. arts. 2º, VI e IX, e 7º, § 1º. Vide Apêndice A.

⁵⁴³ Vale ressaltar que, excepcionalmente, pode haver pesca em águas costeiras privadas, quando situadas dentro de propriedades particulares, conforme prevê o art. 8º do Código de águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934).

⁵⁴⁴ De acordo com o art. 70 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, incorre em infração administrativa ambiental “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Já conforme o art. 34, é crime contra a fauna “pescar em período no qual a pesca seja proibida ou em lugares interditados por órgão competente”. A pena é prevista nos seguintes termos: “detenção de um ano a três anos ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”. Já o valor da multa é especificado no art. 35 Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, variando entre R\$ 700 e 100.000, com possibilidade de acréscimo.

⁵⁴⁵ Apesar de largamente usada em trabalhos acadêmicos das ciências naturais, trata-se de expressão não jurídica, sem definição legal própria. Um conceito é fornecido pela National Geographic em: <https://www.nationalgeographic.org/encyclopedia/no-take-zone/>.

⁵⁴⁶ A exclusão sazonal de pesca ou de algum de seus apetrechos pode também compor o regime jurídico de unidades de conservação, ao se considerar a influência que as medidas de gestão pesqueira previstas em textos

de vários países, de modo que é comum até mesmo utilizar-se os termos “reservas” ou “santuários” como sinônimos de qualquer tipo de área marinha protegida.⁵⁴⁷

O movimento por áreas marinhas protegidas com exclusão permanente de pesca se levantou na década de 1990, a partir da divulgação de estudos científicos que demonstravam o fracasso de áreas manejadas no combate à perda de biodiversidade e a efetividade de medidas de proibição de atividades pesqueiras, defendendo a criação de espaços mais restritivos. Esses argumentos foram largamente aceitos, de maneira que o apoio de organizações não-governamentais e financiamentos públicos para a criação desse tipo de área protegida se multiplicaram no início do século XX.⁵⁴⁸

Em sua defesa, alguns cientistas afirmam tratar-se das espécies de áreas marinhas protegidas mais efetivas para a recuperação de estoques pesqueiros, também contribuindo, indiretamente, para a restauração de outras espécies e de recifes de corais e para o aumento da resiliência do ecossistema contra as mudanças climáticas. Contra as reclamações de pescadores, costuma-se mencionar o efeito conhecido como transbordamento: sem a pesca, os peixes podem se reproduzir na área protegida e, com o passar do tempo, larvas e indivíduos menores conseguem atravessar os limites da área fechada, contribuindo para a pesca nos locais permitidos. Até nos casos em que a pesca sofra perdas reais, alega-se que outros ganhos podem compensá-las, como o desenvolvimento do turismo ecológico.⁵⁴⁹

Por outro lado, alguns limites científicos da medida também têm sido destacados. É possível encontrar estudos que apontam para resultados negativos com a instituição de AMPs de restrição de pesca nos estoques pesqueiros e na biodiversidade marinha, pois a interdição em um ponto pode levar ao aumento da pressão sobre os recursos marinhos em áreas próximas que não possuem medidas de gestão.⁵⁵⁰ Outros estudos ressaltam a insuficiência de avaliações que focam meramente em performances biológicas para mensurar o sucesso de áreas marinhas

normativos sobre pesca podem ter nas UCs de uso sustentável, como apresentado na introdução. O tema será explorado nos itens 3.2 e 4.2.

⁵⁴⁷ KEARNEY, R.; BUXTON, C.D.; FAREBROTHER, G., Australia’s no-take marine protected areas: Appropriate conservation or inappropriate management of fishing?, **Marine Policy**, v. 36, n. 5, p. 1064–1071, 2012, p. 1.

⁵⁴⁸ Essa evolução histórica é demonstrada por: HILBORN, Ray, Introduction to marine managed areas, *in*: LESSER, Michael (Org.), **Marine Managed areas and fisheries**, Oxford: Elsevier, 2014, v. 69, p. 2–4.

⁵⁴⁹ Nesse sentido: SALA, Enric; GIAKOUMI, Sylvaine, No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean, **ICES journal of Marine Science**, v. 75, n. 3, p. 1166–1168, 2018; LESTER, Sarah E.; HALPERN, Benjamin S., Biological responses in marine no-take reserves versus partially protected areas, **Marine ecology progress series**, v. 367, p. 49–56, 2011.

⁵⁵⁰ GARCIA, Serge Michel *et al*, **Les aires marines protégées dans la gestion des pêches**, Dakar: Commission Sous-Régionale des Pêches, 2013, p. 11–12; GARCIA, Serge Michel *et al*, **Marine protected areas in fisheries management: synthesis of the state of the art**, Dakar: Commission Sous-Régionale des Pêches, 2013, p. 11–12.

protegidas, ressaltando a importância de se tomar em consideração prejuízos sociais e econômicos, além da importância de se deixar claro quais são os objetivos da AMP.⁵⁵¹

Considerando que o presente estudo não se volta a efetuar uma análise do custo-benefício das reservas de pesca, os comentários deste ponto limitam-se a apontar os problemas jurídicos relacionados ao estabelecimento de UCs de proteção integral onde comunidades pesqueiras realizam a pesca artesanal como fonte de subsistência sociocultural. Nesse caso, a proibição de usos diretos é particularmente importante porque implica na impossibilidade de realização da atividade pesqueira tradicional, o que atinge seus modos de vida e sua segurança alimentar.⁵⁵² No entanto, ela não é consistentemente fundamentada na legislação nacional.

3.1.1.1.2 A falta de critérios normativos que justifiquem claramente sua adoção

A legislação não garante que a proibição da pesca artesanal tradicional nas UCs de proteção integral seja adotada com base em dados que, respeitando o dever de manutenção da integridade dos ecossistemas em UCs, resguardem os direitos das comunidades pesqueiras tradicionais. Não apenas a Lei do SNUC não prevê critérios socioecológicos para a tomada da medida como também as normas infralegais de suporte negligenciam as condições especiais das comunidades tradicionais pesqueiras.

O problema se inicia na escolha do grupo da UC a ser criada. A Lei do SNUC não determina claramente os critérios que ensejam a tomada de decisão pública pela criação de UCs de proteção integral. Os requisitos legais pré-criatórios limitam-se à realização de estudos técnicos e consulta pública,⁵⁵³ ao passo que, nas regras específicas para cada categoria de UC de proteção integral, não é prevista qualquer exceção que leve à possibilidade de relativização da regra para permitir a realização da pesca artesanal por comunidades tradicionais.⁵⁵⁴

Ora, ainda que haja a previsão de realização de diagnóstico preliminar da atividade pesqueira como parte dos estudos técnicos das UCs marinhas e costeiras, não se pode afirmar que existe preocupação com a pesca artesanal tradicional. Como visto no item 2.1.3.2.1, as CTPs não são chamadas a participar da elaboração de tal diagnóstico. Outrossim, a consulta pública, além de ter sua exigência afrouxada para ESEC e REBIO, duas das cinco categorias

⁵⁵¹ OJEDA-MARTÍNEZ, C *et al*, Review of the effects of protection in marine protected areas: current knowledge and gaps, **Animal Biodiversity and Conservation**, v. 34, n. 1, p. 191–203, 2011.

⁵⁵² FAO, **The state of world fisheries and aquaculture: meeting the sustainable development goals**, Roma: FAO, 2018, p. 103.

⁵⁵³ Para os requisitos pré-criatórios das UCs revise-se o item 2.1.3.2.1.

⁵⁵⁴ Veja-se o teor do art. 7º, § 1º: “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”.

do grupo de proteção integral, não admite discussão sobre a categoria mais adequada a ser criada.

Assim, tal definição é subsidiada pelas ações previstas na Política Nacional da Biodiversidade, as quais se concretizam especialmente através do Mapa de Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade, das listas e dos Livros Vermelhos de Espécies da Fauna e da Flora Ameaçadas de Extinção, bem como dos Planos de Ação Nacional para a Conservação e o Manejo das Espécies Ameaçadas de Extinção no Brasil (PAN).⁵⁵⁵ Entre elas, apenas o mapa leva em consideração especificidades das comunidades tradicionais.

O mapa, elaborado, em nível nacional, pelo MMA, apresenta áreas com diferentes graus de prioridade para a conservação, de acordo com a riqueza biológica, a importância para as comunidades tradicionais e a vulnerabilidade.⁵⁵⁶ Na sua última versão, datada de 2007, as zonas costeira e marinha tiveram, respectivamente, 51,2% e 16,6%⁵⁵⁷ do total do seu espaço classificados como de prioridade biológica extremamente alta, e a criação de UCs de uso sustentável foi a ação mais recomendada para esses espaços.⁵⁵⁸

Já as listas, os livros vermelhos de espécies ameaçadas e os PANs, são complementares.⁵⁵⁹ Os livros vermelhos detalham as informações que embasaram a inclusão de determinadas espécies nas listas e os planos de ação estabelecem as medidas a serem implementadas para reverter a situação de ameaça a que cada espécie se encontra submetida.⁵⁶⁰ O processo de identificação das espécies, que deve ser atualizado, no máximo, a cada dez anos e é coordenado pelo ICMBIO, tem por base uma metodologia desenvolvida pela UICN, classificando-as em categorias de acordo com o nível de risco de extinção no futuro próximo.⁵⁶¹ Esse risco é avaliado a partir de informações sobre distribuição geográfica, tamanho

⁵⁵⁵ Vide, principalmente, os arts. 10 e 11 do Anexo do Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002, que tratam dos componentes de conhecimento e de conservação da biodiversidade.

⁵⁵⁶ Conforme o Decreto n.º 5.092, de 21 de maio de 2004, que define as regras de atuação do MMA quanto à identificação das áreas prioritárias.

⁵⁵⁷ Importa pormenorizar que 64% da área marinha foi considerada insuficientemente conhecida. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. Atualização: Portaria MMA n.º 9, de 23 de janeiro de 2007**, Brasília: MMA, 2007, p. 115–116.)

⁵⁵⁸ Sua última versão, cuja realização segue diretrizes da PNAP e da CDB, foi publicada por meio da Portaria MMA n.º 9, de 23 de janeiro de 2007. A participação das comunidades e povos tradicionais na definição dessas áreas se deu através de reuniões técnicas e seminários regionais, organizados por biomas. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. Atualização: Portaria MMA n.º 9, de 23 de janeiro de 2007**.)

⁵⁵⁹ A Portaria Conjunta MMA/ICMBio n.º 316, de 9 de setembro de 2009, estabeleceu normas gerais sobre cada um desses instrumentos.

⁵⁶⁰ Cf. o art. 1º, § 3º da Portaria Conjunta MMA/ICMBio n.º 316, de 9 de setembro de 2009.

⁵⁶¹ Cf. os arts. 1º, § 2º e 3º da Portaria Conjunta MMA/ICMBio n.º 316, de 9 de setembro de 2009.

populacional, características biológicas, exposição a ameaças e ações de conservação existentes para cada espécie.⁵⁶² As últimas listas de espécies ameaçadas da flora e da fauna brasileiras foram publicadas em 2014,⁵⁶³ sem qualquer participação das comunidades tradicionais pesqueiras,⁵⁶⁴ enquanto a publicação mais recente do livro data de 2018.⁵⁶⁵ Quando se soma a essa realidade o fato de que o governo federal não avalia a atividade pesqueira há mais de uma década no Brasil, percebe-se que não existe suporte suficiente para a tomada de decisão em torno da necessidade ou não de proibição da pesca quando o poder público elucida a criação de uma unidade de conservação na zona costeira brasileira.

Por outro lado, a proibição convive com medidas infralegais que não tomam em conta as condições específicas das comunidades pesqueiras tradicionais determinada tanto pela Lei do SNUC como pela PNDSAP. Nesse aspecto, vale mencionar a atuação do ICMBIO. Recentemente, por meio de regulamento de autoria de seu presidente, o órgão abriu a possibilidade de desenvolvimento de pesca esportiva em UCs de proteção integral com populações tradicionais mediante previsão no plano de manejo ou outro instrumento de planejamento da UC, sem que haja autorização semelhante para a pesca realizada para a reprodução sociocultural das comunidades tradicionais.⁵⁶⁶

Vê-se, assim, que a proibição irrestrita do exercício da pesca artesanal praticada por comunidades costeiras em todas as UCs de proteção integral carece de justificativa plausível. Até aqui, focou-se nas conclusões de estudos científicos, assim como falta de clareza quanto aos critérios normativos ensejadores da medida. Porém, o excesso dessa restrição se demonstra, ademais, pela ameaça aos direitos territoriais de comunidades tradicionais pesqueiras que representa, para cuja demonstração servem os comentários acerca da proibição de propriedade privada nas UCs mais restritivas apresentados a seguir.

⁵⁶² Para mais informações sobre a metodologia de avaliação da UICN, consultar: <https://www.iucnredlist.org>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁵⁶³ Por meio das Portarias MMA n.º 443 (para a flora), 444 (para mamíferos, aves, répteis, anfíbios e invertebrados terrestres) e 445 (para peixes e invertebrados aquáticos), todas de 17 de dezembro de 2014.

⁵⁶⁴ Importa assinalar que a Portaria ICMBIO n.º 445/2014 foi alvo de pesadas críticas da sociedade civil, chegando a ser suspensa por decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) fundada na falta de participação do Ministério da Pesca na sua elaboração (obrigatória à época, segundo comentado no item 2.2.1.1.1). Toda essa movimentação levou à criação de um grupo de trabalho (GT), por meio da Portaria n.º 201, de 31 de maio de 2017, culminando na publicação da Portaria MMA n.º 73, de 26 de março de 2018, a qual revogou parcialmente a portaria de 2014 para possibilitar a autorização do uso e o manejo de espécies por regulamentos próprios, que, no caso de UCs federais, devem ser emitidos pelo ICMBIO, em observância ao plano de manejo da unidade. (Ver: **AI 0025933-82.2015.4.01.0000**, 6ª T, Rel. Des. Jirair Aram Meguerian, decisão de 11.06.2015.)

⁵⁶⁵ Os sete volumes do Livro Vermelho podem ser consultados em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/component/content/article/10187>. Acesso em: 07 jul. 2021.

⁵⁶⁶ Trata-se da Portaria n.º 91, de 04 de fevereiro de 2020. A pesca esportiva em UCs de proteção integral é autorizada pelo art. 1º, § 1º e condicionada à previsão no plano de manejo ou outro instrumento de planejamento da UC, nos termos do art. 4º.

3.1.1.2 A proibição de existência de propriedade privada nas UCs mais restritivas

O regime de posse e domínio públicos estabelecido para algumas categorias de UCs de proteção integral proíbe a permanência física e cultural de comunidades tradicionais (3.1.1.2.1). Essa proibição coloca em risco direitos que lhes são fundamentais (3.1.1.2.2).

3.1.1.2.1 *O regime de posse e domínio público como causa legal de reassentamento de comunidades tradicionais*

Segundo a Lei do SNUC, a criação de UCs de posse e domínio públicos leva ao reassentamento obrigatório de comunidades tradicionais. Espaços do ambiente costeiro constituem, vale lembrar, local de moradia e de desenvolvimento da pesca artesanal por comunidades pesqueiras, formando o chamado território tradicional pesqueiro. Em que pese a restrição a direitos territoriais seja plausível por razões de conservação ambiental, a legislação brasileira sobre UCs não prevê garantias suficientes para assegurar o respeito aos direitos territoriais das comunidades tradicionais.

Importa esclarecer as diferenças entre as consequências jurídicas da criação de UCs de proteção integral de posse e domínio públicos entre as diferentes comunidades tradicionais brasileiras. Com indígenas e quilombolas, quando uma unidade de conservação é instituída em descon sideração de processo concluído de titulação de terras de remanescentes de quilombos ou de concessão de direito de uso de terra indígena, ou vice-versa, duas normas contraditórias passam a incidir na mesma região. Um título territorial assegura o direito de habitação e de uso dos recursos como parte do direito ao território tradicional de determinada comunidade indígena e o ato criatório de UC de posse e domínio público proíbe propriedades privadas, ordenando o reassentamento das populações tradicionais que vivem ou usam tradicionalmente os recursos da área protegida.⁵⁶⁷

Quanto às comunidades pesqueiras e demais representantes de povos tradicionais do Brasil, a contradição não é expressa, ante à falta de título formal para o território tradicional. O território pesqueiro é culturalmente estabelecido por várias comunidades que se autoidentificam como tradicionais, e o direito ao território no ordenamento jurídico nacional é reconhecido pelos

⁵⁶⁷ Vale mencionar que, para os indígenas, o art. 231, § 5º da CF ainda traz expressamente o direito de não-remoção: “É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco”.

princípios de respeito ao multiculturalismo previstos na Constituição (arts. 215 e 216) e pelas regras advindas em função da internalização da Convenção 169 da OIT, mas não há título formal que o resguarde.⁵⁶⁸

Mesmo assim, a sobreposição com territórios tradicionais é realidade que atinge considerável parcela de UCs, especialmente na zona costeira. Conforme o IMCBio, dos grupos sociais que residem, usam recursos naturais, ou utilizam unidade de conservação como via de acesso, em desacordo com a categoria ou os instrumentos de gestão da UC (situação que chamam de interface), em unidades de proteção integral: 20,45% são indígenas, 11,36% são quilombolas, e 28,79% são representantes de outras populações tradicionais. Nas UCs de uso sustentável, as porcentagens são de 33,96%, 5,66% e 16,98%, respectivamente. Os parques nacionais são a categoria com mais interfaces (61,36%), ao passo que, em extensão, os biomas marinho-costeiro⁵⁶⁹ e mata atlântica foram identificados como as áreas que possuem maior incidência delas (uma interface para cada 151 mil hectares e 70 mil hectares de unidade de conservação, respectivamente).⁵⁷⁰ Um estudo de 2012 realizado com 133 UCs pelo Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, constatou a presença de povos e comunidades tradicionais em 37% das unidades de conservação existentes, sendo 14% UCs de proteção integral e 23% UCs do grupo das unidades de uso sustentável.⁵⁷¹

Seja a sobreposição formal ou não, a Lei do SNUC previu o reassentamento como única opção diante da criação de UCs que não admitem a permanência de populações tradicionais. Elas “devem ser indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”, com prioridade, e devem ter sua permanência provisória regulamentada, assegurando-se a sua participação na elaboração das normas e ações necessárias nesse ínterim.⁵⁷² Essa regra é, ainda, reiterada-se,

⁵⁶⁸ Como explanado no item 2.1.2.2.

⁵⁶⁹ À época do estudo, ainda não havia sido publicado o relatório do IBGE que defende a classificação “sistema” costeiro-marinho, mencionado na introdução.

⁵⁷⁰ O ICMBIO realizou um levantamento de interfaces em UCs por meio da aplicação de questionários enviados aos gestores de UCs federais, entre outubro de 2013 e março de 2014. Os resultados do estudo podem ser consultados em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/DCOM_interfaces_e_sobreposicoes_apresentacao_quinta_da_boa_prosa.pdf e http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/DCOM_interfaces_e_sobreposicoes_entre_ucs_e_territorios_de_povos_e_comunidades_tradicionalis_dimensionando_o_desafio.pdf.

⁵⁷¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**, Brasília: MPF, 2014, p. 12.

⁵⁷² Cf. o art. 42 da Lei do SNUC. O detalhamento do reassentamento é feito no Decreto n.º 4.340, do art. 35 ao 39. O tema será aprofundado no item 1363.1.

orientada pela diretriz de garantia de meios de subsistência alternativos ou de justa indenização pelos recursos perdidos.⁵⁷³

O dever de realocação que recai sobre o poder público quando há populações tradicionais no interior de UCs de posse e domínio público é colocado como um direito, já que para os demais indivíduos a regra é a desapropriação por interesse público.⁵⁷⁴ No entanto, a norma contida no texto destacado acima aqui é tratada como uma restrição do direito ao território tradicional, uma vez que, ao invés de atuar como um meio para formalizar o gozo do território, como acontece com as RESEX-MAR, para os pescadores que viviam onde uma área marinha protegida desse tipo é instituída, ocorre a perda do direito de permanecer no território tradicional.

Não se tem conhecimento de nenhum caso de reassentamento de comunidades tradicionais efetivado pela implementação de UCs marinho-costeiras.⁵⁷⁵ Não obstante, mesmo que a remoção não chegue a se concretizar, a existência de norma autorizativa nesse sentido pode levar à prática de muitas ameaças pelo Poder Público, colocando as comunidades pesqueiras em situação de fragilidade. Basta lembrar do ocorrido com as comunidades da Sabiaguaba quando da regulamentação do Parque Estadual do Cocó, relatado na Introdução desta tese. A forma como essa invasão aos direitos de comunidades tradicionais é regulada pela Lei do SNUC já foi alvo de grandes debates judiciais e doutrinários, mas permanece válida, como se passa a demonstrar.

3.1.1.2.2 As ameaças de direitos fundamentais decorrentes

O dever de realocação de comunidades tradicionais afetadas por UCs de proteção integral de posse e domínio públicos ameaça seus direitos fundamentais. Aqui, demonstrar-se-á que o reassentamento, tal como previsto na Lei do SNUC, não atende ao critério da necessidade estabelecido pela Convenção 169 da OIT e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para garantir a sua legalidade.⁵⁷⁶

⁵⁷³ Prevista no art. 5º, X, da Lei do SNUC.

⁵⁷⁴ Ver o art. 36 do Decreto 4340.

⁵⁷⁵ Essa afirmação foi feita pelo representante do ICMBIO Carlos Felipe Abirached, no webinar “Gestão de áreas protegidas: instrumentos para implementação dos direitos socioambientais em parques”, ocorrido em: 10 jun. 2021. Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=uJmiBPHp6Ow&t=5863s> (1h31m e ss). Acesso em: 30 ago. 2021.

⁵⁷⁶ Aqui se considera deslocamento ou despejo forçado no sentido utilizado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, para o qual se trata da “remoção permanente ou temporária contra a vontade de indivíduos, famílias e /ou comunidades de seus lares e/ou terras que eles ocupam, sem a provisão de, e acesso a, apropriada proteção legal ou outra fonte de proteção”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Comentário geral n.º 7, sobre o direito a uma moradia adequada - art. 11, n. 1 do Pacto - deslocamentos forçados (adotado na 16ª sessão do Comitê, 1997), 1997, p. 2–3.

Conforme já comentado, a Convenção 169 da OIT estabelece, no art. 16, o direito à não-remoção de povos indígenas e tribais, segundo o qual os povos interessados só devem ser deslocados das terras que ocupam se atendidas determinadas condições materiais e processuais.⁵⁷⁷ São três os requisitos contidos no referido artigo, os quais merecem detalhamento. De início, a convenção estabelece que o reassentamento deve acontecer em decorrência de uma necessidade e com previsão de retorno tão logo deixarem de existir os motivos que ensejaram o traslado. Reconhecido como medida necessária, ele deve ser, então, consentido de maneira livre e informada, ou, se o consentimento não for possível, deve ocorrer após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, com participação efetiva dos interessados. Por fim, se o retorno não for possível, o reassentamento deve ser acompanhado de medidas reparatórias: que as terras oferecidas em troca possuam pelo menos qualidade e status jurídico equivalentes, permitindo suprir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro, ou, caso os povos afetados escolham indenização monetária, que esta seja apropriada.

No ordenamento brasileiro, o não atendimento ao critério da necessidade leva à priorização do reassentamento pela legislação, em vez de evitar-lhe. Perceba-se que aqui não se está a defender que a preservação ambiental, direito constitucional, não seja motivo plausível para a restrição ao direito territorial de comunidades tradicionais, também protegido pela CF. O que se intenta demonstrar é que, no art. 42 do SNUC, falta um raciocínio preventivo no sentido de tratar a remoção como medida excepcionalíssima, como a Convenção 169 da OIT, de status supralegal, determina.

Sem repetir os problemas já apresentados relativos à participação das comunidades tradicionais nos procedimentos criatórios de UCs, explorar-se-á o aspecto da falta de regra que imponha a demonstração da necessidade da remoção dessas populações. É certo que o procedimento criatório de qualquer categoria de UC marinho-costeira, inclusive ESEC, REBIO e parque, envolve obrigatoriamente a realização de estudos técnicos. Mas, quanto ao conteúdo, não há cominação de realização de estudo específico que demonstre a necessidade de retirada física da população e/ou da interdição de suas atividades tradicionais no local para manter a integridade dos ecossistemas, habitats e/ou espécies que merecem proteção.⁵⁷⁸ Ademais, o

⁵⁷⁷ Veja-se o item 2.1.2.2.1.

⁵⁷⁸ De acordo com o art. 4º da IN ICMBio, n.º 05, de 15 de maio de 2008, os estudos técnicos de UCs marinho-costeiras devem conter: a caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada; do uso do solo dentro dos limites propostos; da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área; da população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das

Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) trouxe um direcionamento no sentido de se priorizar a criação das categorias reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável onde existissem comunidades de pescadores e de populações extrativistas tradicionais.⁵⁷⁹ Essa previsão do PNAP, porém, nem tem caráter vinculante, nem foi acompanhada da definição de procedimento para garantir a sua observância.

Ao passo que a presença de comunidades tradicionais não é motivo legal de criação de categoria de manejo que permita a sua permanência, nem de necessária justificativa ambiental para a impossibilidade de manutenção dessas comunidades no local, uma eventual verificação da existência de comunidades tradicionais no interior de UCs de posse e domínio públicos tampouco implica na modificação da categoria ou na redução dos limites geográficos de UCs. A Lei do SNUC apenas define o instrumento (e o procedimento consequente) cabível para a recategorização ou a alteração dos limites geográficos de UCs, sem falar dos motivos que culminam nessas alterações. Nos casos de alteração de UC de uso sustentável para outra de proteção integral ou de aumento do tamanho da UC com manutenção da integralidade da área original na poligonal ampliada, instrumento normativo de mesmo valor hierárquico pode ser usado, desde que respeitados os procedimentos de consulta pública. Já a supressão ou a redução dos limites de UCs somente podem ser efetuadas mediante lei,⁵⁸⁰ no intuito de dificultar alterações legislativas que diminuam o nível de proteção ambiental dessas áreas.⁵⁸¹

Uma exceção ao reassentamento foi definida em 2009 por caso paradigmático de comunidades indígenas apreciado pelo STF, com o estabelecimento da tese da dupla afetação.⁵⁸² O tribunal reconheceu a possibilidade de dupla afetação das áreas em que uma unidade de conservação se sobrepõe a terra indígena em ação que versava sobre a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, território dos povos ingaricós, macuxis, patamonas, taurepangues e uapixanas. O território indígena, apesar de reconhecido por sucessivos atos administrativos, ainda carecia de homologação pelo Presidente da República e estava sendo alvo de ocupações não-indígenas, principalmente garimpeiros. Depois de várias ações judiciais,

Reservas de Desenvolvimento Sustentável; e da população tradicional residente, quando houver, no caso das Florestas Nacionais; a avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos e o diagnóstico preliminar da atividade pesqueira.

⁵⁷⁹ Cf. item 4.2, II, h do Decreto n.º 5.758, de 13 de abril de 2006.

⁵⁸⁰ Cf. art. 22, §§ 5º a 7º.

⁵⁸¹ Os requisitos do art. 22, caput e §§. 5º e 6º foram objeto de questionamento quanto à sua constitucionalidade perante o STF, que a confirmou. Vide: STF. **ADI 3.646/DF**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 20.09.2019.

⁵⁸² STF. **Petição n.º 3.388/RR**, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto. Julgado em 19.03.2009.

o caso foi julgado pelo STF por meio da Ação Popular n.º 3.388, que visava o reconhecimento da nulidade do ato de demarcação das terras.⁵⁸³

Na decisão, o STF estabeleceu o conteúdo positivo do ato de demarcação das terras indígenas. Ao lado da imposição de uma série de condicionantes, a corte afirmou que a afetação de terras para fins de proteção indígena é compatível com a ecológica, haja vista que os modos de vida indígenas demanda a continuidade geográfica das terras indígenas. Depois dessa decisão, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) previu a elaboração de planos conjuntos para administrar áreas de sobreposição, inclusive com a criação de duas ferramentas de gestão territorial e ambiental próprias para terras indígenas que podem se articular a áreas sobrepostas: o etnomapeamento e o etnozoneamento.⁵⁸⁴

Mas, mesmo o regime administrativo da dupla afetação é limitado. Por ter sido reconhecido pela via judicial, não se tem clareza sobre qual o instrumento jurídico apropriado para discipliná-lo, tampouco acerca de sua abrangência. Das 37 unidades de conservação federais que se sobrepõem a alguma porção de terra indígena,⁵⁸⁵ somente se tem conhecimento de quatro com dupla afetação regulamentada. São elas: o Parque Nacional do Monte Roraima, o Parque Nacional do Araguaia, a Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus e o Parque Nacional do Descobrimento.⁵⁸⁶ O PARNA do Monte Roraima foi o que ensejou a decisão do STF, enquanto o PARNA do Araguaia possui um termo de ajustamento de conduta (TAC) para delimitar a situação das comunidades tradicionais. Nesses dois últimos casos, os atos

⁵⁸³ O processo de demarcação das terras indígenas em Roraima iniciou-se quando a região ainda era parte do estado do Amazonas, em 1917, mas foi oficializado quando, em 1977, a FUNAI criou um grupo interministerial para este fim. Em 1996, diante do Decreto n.º 1.775 (que alterou o Decreto 22/91, o qual, por sua vez, disciplinava até então o procedimento administrativo necessário para a demarcação de terras indígenas), o ministro da justiça à época, Nelson Jobim, com a Portaria n.º 820/98, reduziu a área da referida terra, o que deu ensejo a uma série de conflitos judiciais. Em 2005, novo ato administrativo do Ministério da justiça, a Portaria n.º 534, homologada pelo Decreto s/n de 15 de abril de 2005, alterou mais uma vez a extensão da reserva, ao mesmo tempo que permitiu a sobreposição da terra indígena ao Parque Nacional do Monte Roraima, de maneira que a gestão da unidade deveria ser feita conjuntamente entre o órgão ambiental (à época o IBAMA) e os povos indígenas, com a consultoria da FUNAI, a fim de respeitar seus usos, tradições e costumes. Esse foi o documento avaliado pelo STF no julgamento de 2009. Vale ressaltar que, apesar de ter sido afirmado pelo STF que a decisão não vinculava todos os processos demarcatórios de terras indígenas, ela tem sido usada como parâmetro para muitos casos posteriores. O contexto social e jurídico em torno da reserva Raposa Serra do Sol até o ano de 1998 é retratado por: MOORE, Sara Gavney; LEMOS, Maria Carmen, *Indigenous policy in Brazil: the development of Decree 1775 and the proposed Raposa/Serra do Sol Reserve, Roraima Brazil*, **Human Rights Quarterly**, v. 21, p. 444–463, 1999.

⁵⁸⁴ Cf. arts. 2º e 4º, III, b, do Decreto n.º 7.747, de 05 de junho de 2012.

⁵⁸⁵ De acordo com levantamento exclusivamente voltado às sobreposições com terras indígenas feito pelo Instituto Socioambiental até setembro de 2018. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/Sobreposições_em_números#Lista_de_sobreposi.C3.A7.C3.B5es_de_TIs_e_U_Cs.

⁵⁸⁶ A informação não está disponível nos canais de informação do ICMBIO. Foi obtida por meio de entrevistas com técnicos do instituto, realizadas por: MARTINS, Fernanda Steven Xavier, **Efeitos da dupla afetação de unidades de conservação e terras indígenas na gestão dos recursos naturais**, Trabalho Final de Curso - Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, 2018, p. 17.

instituidores do parque ou da terra indígena trouxeram a previsão da dupla afetação.⁵⁸⁷ Todos os casos envolveram territórios indígenas cuja demarcação oficial estava, pelo menos, em vias de conclusão.⁵⁸⁸

Percebe-se que o caminho escolhido pelo ordenamento nacional foi, então, o de disciplinar apenas as ações a serem tomadas após a criação da UC de proteção integral, na busca de garantir as medidas reparatórias para que o reassentamento não se assemelhe a uma remoção forçada. Até nessa etapa, contudo, a regulação não prevê critérios para a definição do local do reassentamento, apenas remetendo a um acordo a ser estabelecido entre o poder público e as comunidades tradicionais. Ou seja, ao incluir uma menção genérica, desacompanhada de regras específicas no regime das UCs ou em outros diplomas legais, o Estado não garante entregá-los “terras cuja qualidade e cujo estatuto jurídico sejam pelo menos iguais àqueles das terras que ocupavam anteriormente, e que lhes permitam cobrir suas necessidades e garantir seu desenvolvimento futuro”.⁵⁸⁹

Em 2010, a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da *Comunidade Indígena Xákmok Kásek v. Paraguay*, ensejado pela criação de reserva ambiental em território tradicional, ressaltou a importância dos aspectos materiais e processuais da medida reparatória. O tribunal determinou a obrigação de o Estado atender a condições materiais, oferecendo terras de qualidade equivalente aos reassentados, e processuais, ao dizer que essas terras equivalentes deveriam ser eleitas de maneira consensual. Importa destacar, ainda, que a corte afirmou ser dever do Estado adotar medidas para garantir que o decreto que criou as áreas protegidas não seja obstáculo para a devolução das terras tradicionais à comunidade.⁵⁹⁰

Em 2015, a mesma corte, na decisão do caso *Pueblos Kaliña y Lokono v. Surinam*, procedeu a uma análise de proporcionalidade para verificar a legitimidade da invasão a direitos

⁵⁸⁷ Na FLONA de Santa Rosa do Purus, trata-se do decreto que homologou a Terra Indígena Riozinho do Alto Envira, de 5 de junho de 2012. Já no PARNA do Descobrimento, a previsão veio também por decreto datado de 05 de junho de 2012, que ampliou os limites do parque, mas foi no termo de compromisso assinado em 22.03.2018 que as regras da dupla afetação foram determinadas. Os documentos da Terra Indígena e do PARNA do Descobrimento estão disponíveis para consulta, respectivamente, em: <https://terrasindigenas.org.br/es/terras-indigenas/3983> e <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/mata-atlantica/unidades-de-conservacao-mata-atlantica/2197-parna-do-descobrimento>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁵⁸⁸ Segundo o Decreto n.º 1.775/1996, uma terra indígena é reconhecida mediante quatro etapas: o processo de identificação (que envolve a criação de um GT para delimitar a terra), a aprovação do relatório resultante desse processo pela FUNAI, a declaração, mediante Portaria, pelo Ministério da Justiça e a homologação da demarcação por Decreto da Presidência da República. Já para as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, o procedimento inclui identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação, como estabelecido pelo Decreto n.º 4.887/2003. A regulamentação da dupla afetação em terras indígenas tem ocorrido com pelo menos a 2ª etapa concluída (como aconteceu no PARNA do Descobrimento).

⁵⁸⁹ Cf. estabelece o art. 16 da Convenção 169 da OIT.

⁵⁹⁰ CORTE IDH. **Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai**, decisão de 24.08.2010, parágrafos 279-286; 313).

de povos indígenas por razões ambientais. A demanda foi instaurada em função da instituição, pelo Estado surinamês, de reservas naturais em sobreposição ao território reivindicado pelos comunitários como tradicional, onde praticavam a pesca, caça, colhiam plantas medicinais e realizavam rituais sagrados, tornando tais atividades proibidas. A comunidade argumentou que não houve consulta no estabelecimento e na manutenção das áreas protegidas e que havia restrições incabíveis dentro das reservas. Na decisão, a corte afirmou que é possível restringir o direito de propriedade previsto no art. 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que se aplica ao território tradicional de comunidades indígenas, por razões de proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente,⁵⁹¹ também considerado direito humano essencial pela relação com o direito à vida digna.⁵⁹² Contudo, para tanto, a legislação interna dos países sobre áreas protegidas não deve obstaculizar a devolução das terras tradicionais.⁵⁹³ Assim, para compatibilizar os direitos humanos envolvidos, a corte defendeu o respeito aos direitos indígenas, os quais podem desempenhar papel relevante na conservação da natureza com seus usos e práticas tradicionais pelas regras acerca de áreas protegidas que incorporam um enfoque interdisciplinar e participativo. Concluiu-se que “*el derecho de los pueblos indígenas y las normas internacionales del medio ambiente deben comprenderse como derechos complementarios y no excluyentes*” de modo que, para que o Estado possa exercer controle em áreas protegidas, deve dispor de critérios de participação efetiva, acesso e uso dos territórios tradicionais e de retorno dos benefícios derivados da conservação.⁵⁹⁴

É possível considerar, portanto, inconstitucional a parte do art. 42 da Lei do SNUC que permite a remoção de comunidades tradicionais.⁵⁹⁵ Com efeito, não são previstos meios

⁵⁹¹ O direito ao meio ambiente está previsto no art. 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ou Protocolo de São Salvador (internalizado ao direito brasileiro pelo Decreto n.º 3.321, de 30 de dezembro de 1999), nos seguintes termos: “1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos. 2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.”

⁵⁹² CORTE IDH. **Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**, decisão de 25.11.2015, parágr. 171-172.

⁵⁹³ Como já havia sido destacado pela mesma corte na decisão do Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai.

⁵⁹⁴ CORTE IDH. **Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**, decisão de 25.11.2015, parágr. 173; 181; 191-198.

⁵⁹⁵ Essa tem sido a posição defendida pela 6ª Câmara do MPF, encarregada das questões que envolvem povos indígenas e comunidades tradicionais no órgão. Veja-se o teor do enunciado n.º 25, criado no XIV Encontro Nacional da 6ª CCR em 5 de dezembro de 2014: “Os direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais têm fundamento constitucional (art. 215, art. 216 e art. 231 da CF 1988; art. 68 ADCT/CF) e convencional (Convenção n.º 169 da OIT). Em termos gerais, a presença desses povos e comunidades tradicionais tem sido fator de contribuição para a proteção do meio ambiente. Nos casos de eventual colisão, as categorias da Lei 9.985 não podem se sobrepor aos referidos direitos territoriais, havendo a necessidade de harmonização entre os direitos em jogo. Nos processos de equacionamento desses conflitos, as comunidades devem ter assegurada a participação livre, informada e igualitária. Na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais, o artigo 42 da Lei 9.985 é inconstitucional, contrariando ainda normas internacionais

suficientes para garantir que a retirada das comunidades tradicionais pesqueiras em razão de UCs de proteção integral ocorra somente em casos de demonstrada necessidade ambiental e com as devidas medidas reparatórias. Ocorre, assim, uma colisão entre os direitos culturais e o direito ao meio ambiente sadio, ambos previstos na Constituição Federal e em convenções internacionais, haja vista que a efetivação de um malferre o outro, diferentemente da noção de complementariedade que deve nortear o assunto, conforme afirmado pela Corte IDH.⁵⁹⁶

Desta feita, a negação de direitos de CTPs pelo disciplinamento das UCs de proteção integral inicia-se pela proibição total da atividade pesqueira e se assevera pela autorização de remoção das comunidades tradicionais pesqueiras em ESECs, REBIOS e parques. O termo de compromisso tem sido a via eleita para buscar harmonizar a situação legalmente constituída pela criação dessas UCs. Entretanto, ele também apresenta limites no nível da regulação.

3.1.2 Os limites do termo de compromisso como instrumento oficial de compatibilização

Como visto, o reassentamento é a solução prevista pela Lei do SNUC para os casos em que os usos tradicionais e/ou a ocupação territorial humana restam proibidos como consequência da instituição de uma UC de proteção integral. Nesse contexto, o termo de compromisso é o instrumento cabível para definir as condições de permanência provisória das comunidades tradicionais pesqueiras afetadas. Apesar da importância que ele tem alcançado na gestão de conflitos entre UCs e comunidades tradicionais e locais (3.1.2.1), é permeado por imprecisões quanto à sua aplicação (3.1.2.2).

3.1.2.1 Um relevante instrumento de gestão de conflitos

O termo de compromisso revela-se importante meio de gestão dos conflitos com comunidades tradicionais causados pela instituição de unidades de conservação. Suas principais qualidades estão no processo de negociação que desencadeia (3.1.2.1.1) e na ferramenta de convalidação de outras medidas conciliatórias que constitui (3.1.2.1.2).

de hierarquia supralegal”. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁵⁹⁶ Em sentido semelhante são as conclusões de: DIEGUEZ LEUZINGER, Marcia; LYNGARD, Kylie, *The land rights of indigenous and traditional peoples in Brazil and Australia*, **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 1, 2016, p. 425.

3.1.2.1.1 *Uma via de diálogo entre o Estado e as comunidades tradicionais*

O termo de compromisso representa uma abertura jurídica para o diálogo entre comunidades tradicionais e o Estado. Embora não expressamente mencionado pela Lei do SNUC, o TC foi se consolidando ao longo dos anos como meio cabível para regularizar a permanência ou o uso de recursos naturais pelas comunidades tradicionais em UCs de proteção integral.

Segundo a Lei do SNUC, um regime transitório deve ser estabelecido enquanto o reassentamento das comunidades tradicionais não é efetivado. Sem mencionar o nome do instrumento para tanto, o texto comina a instituição de “normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações”, devendo também garantir a participação delas na sua elaboração.⁵⁹⁷

O decreto regulamentador do SNUC introduziu, em 2002, o termo de compromisso como instrumento legítimo para materializar esse regime. Segundo o decreto, o TC deve ser assinado pelo órgão público executor da política de unidades de conservação e representantes das famílias afetadas, até um ano após a criação da UC, devendo indicar as áreas ocupadas, os direitos e deveres necessários para assegurar a conservação da natureza e o acesso das populações às suas fontes de subsistência e de conservação dos seus modos de vida enquanto não são reassentadas, além do prazo e das condições para o reassentamento.⁵⁹⁸

O TC não passou a ser amplamente utilizado tão logo foi inserido no regime jurídico do SNUC, mas suas primeiras expressões concretas já envolviam comunidades de pescadores.⁵⁹⁹ Somente dois TCs foram firmados sob a gestão do IBAMA, mas o primeiro deles, de 2006, foi celebrado com os pescadores artesanais da região do Sucuriju afetadas pela criação da REBIO da Lagoa do Piratuba, no litoral do Amapá. Os comunitários, em que pese não residissem dentro dos limites da área protegida, viram-se em conflito com a lei diante da criação da UC, pois realizavam atividades de pesca artesanal no local que passou a ser de proteção integral. O TC

⁵⁹⁷ De acordo com o art. 42, § 2º da Lei do SNUC.

⁵⁹⁸ Cf. o art. 39 do Decreto n.º 4.340. O TC também é previsto para regular provisoriamente comunidades tradicionais em RESEX e RDS, como será demonstrado no item 3.2. Vale lembrar que o TC ainda pode ser firmado em casos de compensação ambiental, a fim de garantir o cumprimento das obrigações previstas pelo licenciamento ambiental, conforme se comentou no item 2.2.2.2.2.

⁵⁹⁹ Uma análise aprofundada da origem e da evolução do instrumento é feita por: TALBOT, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais.**

visou, então viabilizar, principalmente, o acesso dos pescadores aos lagos protegidos e o uso de determinados tipos de embarcação e petrechos de pesca.⁶⁰⁰

Vale esclarecer o uso do TC no direito ambiental. O TC pode ser considerado uma espécie de termo de ajustamento de conduta, enquanto mecanismo que se presta a regularizar uma situação de ilegalidade, evitando ou suspendendo sanções administrativas baseadas em direitos difusos e coletivos,⁶⁰¹ com eficácia de título executivo extrajudicial.⁶⁰² O TAC tem previsão geral na Lei da Ação Civil Pública.⁶⁰³ Uma das situações em que ele é aplicável é diante da ocorrência de dano ambiental, em que, por meio do TAC, o infrator firma o compromisso de ajustar a sua conduta pelo cumprimento voluntário dos termos determinados pelo Ministério Público ou por outra instituição pública legitimada, em fase administrativa de investigação ou no bojo de um processo judicial.⁶⁰⁴ A nomenclatura TC, por seu turno, adentrou o ordenamento jurídico em 1998, pela lei de crimes ambientais, com a finalidade de legitimar acordo entre pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e representantes de órgãos do SISNAMA,⁶⁰⁵ tendo sido estendida para casos de conflitos envolvendo direitos de comunidades tradicionais em unidades de conservação onde sua presença não seja admitida em 2002, pelo decreto regulamentador da Lei do SNUC. Essencialmente equivalentes, a diferença entre os dois está, então, na ligeira restrição que ocorre quanto ao rol de legitimados do TC, que exclui as associações civis com finalidade expressa de defesa de interesses de natureza transindividual e as fundações privadas, por falta de autorização

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 93–94. Em 2011, um novo TC foi firmado com comunidades do local. Os extratos estão disponíveis em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/621>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶⁰¹ Direitos difusos e coletivos são definidos pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990). Eles se referem a direitos de natureza indivisível, diferenciando-se pelo fato de os direitos difusos terem por titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, enquanto que os coletivos têm titularidade de “um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

⁶⁰² O fato de terem força de título executivo extrajudicial significa que, em caso de descumprimento, eles podem embasar processo de execução, de acordo com o art. 784 do Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015), incisos IV e XII.

⁶⁰³ Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, com o texto dado pelo Código de Defesa do Consumidor.

⁶⁰⁴ Danos ao meio ambiente são uma das hipóteses para se interpor ação civil pública (cf. seu art. 1º, I), instrumento judicial de responsabilização por danos causados a direitos difusos e coletivos. Os legitimados para a propositura estão previstos no art. 5º da mesma lei.

⁶⁰⁵ Ressalte-se que, mesmo que a UC seja marinho-costeira, não são legitimados para firmar TC, por não terem competência ambiental, a Marinha ou a Capitania dos Portos. De acordo com o art. 79-A da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, “para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores”.

expressa, e no fato de ser o TC objeto de regulamentação específica para os conflitos com comunidades tradicionais em UCs.⁶⁰⁶

Com a criação do ICMBio, houve um esforço institucional em aperfeiçoar o instituto. Em 2012, o TC teve os procedimentos de elaboração, implementação e monitoramento regulamentados por instrução normativa.⁶⁰⁷ Em vários pontos, a IN demonstra almejar dar-lhe um caráter participativo em todas as etapas, por meio da adequação das estratégias à realidade local, do estabelecimento de parcerias e da realização de pesquisas para a integração de “conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais”.⁶⁰⁸

A IN também visou alargar o campo de aplicação do termo de compromisso. Ao defini-lo como instrumento de gestão e de mediação de conflitos em UCs onde a presença de comunidades tradicionais não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, a instrução normativa permite que a ele se recorra para casos que vão além da regulamentação do reassentamento de comunidades tradicionais que possuíam residência no interior de ESECs, REBIOs e parques, como previsto inicialmente.⁶⁰⁹

Ademais, a IN tratou do instrumento como medida que, não apenas visa instituir o regime provisório, mas que deve também encaminhar a situação da comunidade afetada para uma compatibilização definitiva que pode ir além do reassentamento. Nesse sentido, é estabelecido que nele deve constar ou ser estipulado um prazo para que o ICMBIO indique uma solução definitiva para a ocupação humana dentro da unidade de conservação.⁶¹⁰

A fim de ilustrar como se dá o processo até a celebração de um TC, vale discorrer brevemente sobre o caso da Estação Ecológica de Tamoios, em Paraty, no estado do Rio de Janeiro. A UC foi criada no ano de 1990, como medida de compensação da instalação das usinas nucleares do município de Angra dos Reis, vindo a ser implementada em 2006.⁶¹¹ Contudo,

⁶⁰⁶ Vale mencionar que, com a Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018, que acrescentou dez artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942), alargaram-se ainda mais as possibilidades de celebração de TAC. Segundo o caput do art. 26, “para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial”.

⁶⁰⁷ Instrução Normativa do ICMBIO n.º 26, de 4 de julho de 2012, que estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento dos termos de compromisso.

⁶⁰⁸ Cf. especialmente os arts. 4º e 8º, § 3º da IN.

⁶⁰⁹ Vide art. 2º, I da IN 26.

⁶¹⁰ Cf. art. 9, § 8º da IN 26.

⁶¹¹ Segundo o Decreto n.º 84.973, de 29 de julho de 1980, “as Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como estações ecológicas”, sob a justificativa de que “a co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica permitirá estabelecer um excelente mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente”.

dentro da zona de amortecimento da ESEC, habitava a comunidade Tarituba, representante dos povos caiçaras, que se utilizava dos recursos pesqueiros do interior da UC. A implementação da UC gerou constantes conflitos com os comunitários, que passaram a ser alvo de ações de execução das proibições dos agentes ambientais, enquanto grandes pescadores comerciais, que usavam embarcações capazes de pescar mais distantes da costa, não eram afetados. Em 2009, os pescadores artesanais interpuseram um pedido formal de autorização para pescar em alguns pontos do interior da UC que faziam parte de seu território tradicional por considerarem essenciais para suas pescarias.⁶¹² Iniciou-se um longo período de negociações com o ICMBio. Já sob a vigência da IN de 2012, o processo foi suspenso algumas vezes, em razão de divergências acerca da delimitação das áreas e dos tipos de arte de pesca a serem liberadas, e até do instrumento aplicável (se TC ou TAC).⁶¹³ Finalmente, em outubro de 2017, o TC, foi firmado, permitindo a pesca de pequena escala em algumas regiões dentro da UC, além de ter definido uma série de obrigações de monitoramento pesqueiro aos comunitários, com validade de três anos.⁶¹⁴

Assim, o TC constitui, hoje, o instrumento jurídico que se presta a compatibilizar a presença de comunidades tradicionais em situações diversas ligadas ao estabelecimento de UCs, desde que transitoriamente.

3.1.2.1.2 *Um meio de convalidação de medidas previstas no plano de manejo das UCs*

Enquanto via eleita para a gestão e a mediação de conflitos entre o Estado e as comunidades tradicionais no contexto das UCs, o TC pode convalidar medidas que, embora busquem igualmente harmonizar a situação, não prevalecem sobre a Lei do SNUC. Segundo o Ministério Público Federal, vários meios podem ser usados para conciliar os direitos de povos e comunidades tradicionais e as restrições das UCs de proteção integral. O órgão elenca, além das medidas definitivas já aqui apresentadas (dupla afetação e revisão dos limites das UC), o acordo de gestão de recursos naturais, o plano de uso tradicional e a zona histórico-cultural

⁶¹² O histórico dos conflitos e da regulação do uso dos recursos pesqueiros na ESEC de Tamoios, até 2016, foi relatado em: SEIXAS, Cristiane Simão; DIAS, Ana Carolina Esteves; FREITAS, Rodrigo Rodrigues, *Navigating from government-centralised management to adaptive co-management in a marine protected area, Paraty, Brazil*, in: ARMITAGE, Derek; CHARLES, Anthony; FIKRET, Berkes (Orgs.), **Governing the coastal commons: communities, resilience and transformation**, New York: Routledge, 2017, p. 157–180.

⁶¹³ TALBOT, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**, p. 139–140.

⁶¹⁴ Conforme disposto em notícia veiculada pelo ICMBio. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9297-termo-de-compromisso-beneficia-pescadores>. Um extrato do TC pode ser consultado em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/947>. Acesso em: 24 jan. 2020.

antropológica, todos articuláveis ao plano de manejo da unidade.⁶¹⁵ Mas essas medidas precisam de ser formalizadas em termo de compromisso, para que não se coloque as comunidades tradicionais pesqueiras em situação de altíssima insegurança jurídica.

O Parque Estadual da Serra do Mar, no estado de São Paulo foi o primeiro a usar o plano de manejo como local de previsão de medidas conciliatórias entre comunidades pesqueiras e a legislação do SNUC.⁶¹⁶ Nele, o plano de manejo previu uma zona histórico-cultural, subdividida em arqueológica e antropológica, com objetivos e regramentos para disciplinar a permanência e o uso de recursos naturais pelas comunidades caiçaras e quilombolas habitantes do parque, garantindo a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. A zona antropológica, por seu turno, baseou-se em um plano de uso tradicional, elaborado por uma câmara técnica criada no âmbito do conselho gestor do parque especificamente para discutir a questão dos povos tradicionais, que veio a ser incorporada ao zoneamento do plano de manejo publicado em 2008.⁶¹⁷ O plano de uso tradicional foi o meio escolhido porque as partes planejavam a inserção definitiva do território tradicional no local, pela recategorização ou desafetação da área protegida. No entanto, esses passos subsequentes nunca foram concretizados.⁶¹⁸

Sabe-se que o plano de manejo pode servir para resolver conflitos entre os atores afetados por UCs. No papel de instrumento de gestão que esclarece o escopo das restrições incidentes nas unidades de conservação, ele determina, entre outras normas, as que regulam todas as atividades econômicas e intervenções na natureza permitidas ou proibidas no perímetro da UC e no seu entorno. Mas, como já demonstrado no capítulo anterior, ele visa, acima de tudo, dar efetividade aos objetivos gerais da categoria a que a UC está vinculada, devendo estar, portanto, em conformidade com as leis ambientais que lhe fundamentam.⁶¹⁹

No caso acima elencado, o zoneamento instituído pelo plano de manejo pode ser considerado nulo, uma vez que institui uma antinomia em relação a dispositivos da Lei do

⁶¹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**, p. 100–109.

⁶¹⁶ O Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar pode ser consultado em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/planos-de-manejo/planos-de-manejo-planos-concluidos/plano-de-manejo-pe-serra-do-mar/>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶¹⁷ O caso é reportado em: SANTILLI, Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais, p. 418–421.

⁶¹⁸ TALBOT, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**, p. 119–121.

⁶¹⁹ Cabe lembrar os dispositivos do SNUC que tratam do plano de manejo. Para tanto, revise-se a nota de rodapé n.º 362.

SNUC. Com efeito, as zonas histórico-cultural antropológica constituem normas infralegais que vão de encontro às proibições de pesca e de habitação contidas na lei federal, estas, por sua vez, válidas, apesar de afrontar os direitos territoriais das comunidades tradicionais pesqueiras.

Para tratar da situação conflituosa acima, convém fazer uso dos métodos tradicionais de resolução de antinomias do ordenamento jurídico. São três os critérios clássicos de resolução de conflitos: o hierárquico o cronológico e o da especialidade. A regra hierárquica, ou da *lex superior*, é aquela segundo a qual, entre duas normas incompatíveis, a norma de hierarquia superior prevalece sobre a norma inferior. A regra cronológica (*lex posterior*) indica a prevalência da norma posterior, uma vez que o último ato de vontade revoga o anterior. Já a regra da especialidade, ou da *lex specialis*, é aquela segundo a qual a norma específica subtrai pelo menos uma porção da norma mais abrangente.⁶²⁰ Dentre os critérios, o hierárquico é o que vem primeiro, pois decorre do próprio fato de que o ordenamento jurídico, abstratamente considerado, estabelece normas em planos distintos coordenados, cada norma tirando a sua validade de uma norma superior que regula a sua produção.⁶²¹ Consequentemente, ao se desconsiderá-lo, todo o sistema de controle de constitucionalidade e de legalidade das normas resta prejudicado.

Embora se reconheça que as regras clássicas não se mostram suficientes a compreender todas as relações entre normas jurídicas, o critério hierárquico parece suficiente para resolver o conflito entre regras do plano de manejo e da Lei do SNUC e seu decreto regulamentador. Apesar de ser também norma especial, o plano de manejo constitui norma infralegal, haja vista que é aprovado por resolução ou portaria, ao passo que as normas proibitivas estão previstas em lei federal.⁶²² Ademais, mesmo que a Lei do SNUC determine, no art. 28, serem proibidas as atuações em UCs dissonantes de seus planos de manejo, não se trata de uma autorização legal expressa para que o plano de manejo preveja o direito de permanência e do uso de recursos naturais por comunidades tradicionais em UCs de proteção integral. Ou seja, o art. 28 do SNUC não delegou a competência para tanto ao órgão executor do SNUC, tampouco ao conselho gestor.

⁶²⁰ Uma referência amplamente difundida no assunto é: BOBBIO, **Teoria do ordenamento jurídico**, p. 92–97.

⁶²¹ Para Ávila, a hierarquia é um postulado hermenêutico do ordenamento jurídico, nele se baseando a compreensão do ordenamento como estrutura escalonada de normas (ÁVILA, Humberto, **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 136–142.). Sobre as condições de validade das normas do ordenamento jurídico, consultar: KELSEN, Hans, **Teoria pura do Direito**, 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁶²² De acordo com o art. 2º, XVII da Lei do SNUC. Já conforme o art. 12 do Decreto n.º 4.340, o plano de manejo será aprovado por portaria do órgão ambiental executor do SNUC, salvo nas categorias RESEX e RDS, para as quais o instrumento previsto é resolução do conselho gestor.

Aliás, o uso do plano de manejo para dar direitos às comunidades tradicionais desnatura a finalidade do próprio instrumento de gestão. Quando o plano de manejo define normas que permitem uma realidade fática diferente dos objetivos previstos em lei para parques ou outras categorias de proteção integral, ele fere a própria razão de existir do instrumento, além do que se enfraquece a classificação legal que deu origem aos grupos e categorias de UCs e se gera confusão quanto às consequências jurídicas da criação de cada uma das categorias de UC existentes. De fato, a regulação promovida pelo plano de manejo torna a unidade de proteção integral muito mais próxima de uma de uso sustentável do que de proteção integral. Isso tudo pode, enfim, diminuir a normatividade das áreas protegidas enquanto instituto que define regimes territoriais e de gestão de recursos naturais.

Situação diversa é a dos dispositivos do plano de manejo de UC de proteção integral em face do Código Florestal. A lei que instituiu o novo regime de proteção de florestas no Brasil consolidou uma série de intervenções anteriores à sua publicação realizadas em áreas de preservação permanente, que constituem exceção à obrigação geral de manutenção da vegetação em APPs pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título.⁶²³ Uma das fontes escolhidas para essas flexibilizações foi justamente o plano de manejo de UCs de proteção integral em que APPs estivessem inseridas.⁶²⁴ Mas, nesse caso, o legislador federal privilegiou expressamente os dispositivos do plano de manejo sobre os do Código Florestal, delegando a competência para reger as atividades permitidas em APPs dentro de UCs de PI ao órgão ambiental com competência específica sobre a política de conservação da biodiversidade.

Assim, entende-se que, quando há norma do plano de manejo em conflito com as normas gerais da Lei do SNUC ou de seu decreto regulamentador, estas últimas prevalecem por força do critério hierárquico, de acordo com o qual o plano de manejo não pode subsistir. Sem desconsiderar a boa intenção de teses que têm sido levantadas em defesa da prevalência do PM diante de antinomia, prestigiando o critério da especialidade, tal argumento dificilmente resistiria ao controle desses atos normativos infralegais, fosse pelo poder judiciário ou pelo

⁶²³ Cf. o *caput* do art. 7º da Lei n.º 12.651, de 2012.

⁶²⁴ Segundo o § 16 do art. 61-A do Código Florestal, incluído pela Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012: “as Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do poder público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do *caput* e dos §§ 1º a 15, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas.”

administrativo, que podem vir a ser extintos por nulidade ou por abuso de poder regulamentar.⁶²⁵

No caso do plano de manejo do Parque Estadual da Serra do Mar, regulamentação estadual específica robustece o raciocínio ora esposado. Resolução que disciplina os casos de alteração de limites e mudança de categoria de manejo de unidades de conservação, bem como de celebração de termo de compromisso com ocupantes de UCs no estado de São Paulo, reitera que as comunidades tradicionais têm preferência no reassentamento, sem abrir possibilidade de previsão de zoneamento especial no plano de manejo como forma de viabilizar a permanência desses povos em situações como a do referido parque.⁶²⁶

Desse modo, a fim de assegurar os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras, o TC deve ser utilizado para convalidar as previsões do plano de manejo. Na condição de instrumento que se presta a regularizar situações de confronto com a lei, o TC serve, então, para evitar possíveis questionamentos sobre a regulação dos membros das comunidades de pescadores efetuada por instrumentos de gestão em unidades de conservação. A consciência dessa necessidade, inclusive, parece estar presente no caso do Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio, que também é digno de comentário.

No referido parque, o conflito com os pescadores artesanais que exerciam suas atividades tradicionais no perímetro da UC e o órgão ambiental estadual também foi assunto regulado pelo plano de manejo, mas este já veio com minuta de termo de compromisso. O parque foi criado por lei estadual em 1997, constituindo o primeiro totalmente marinho do estado do Ceará, com o objetivo de “assegurar integral proteção à flora, à fauna e às belezas cênicas” do ecossistema do litoral de Fortaleza.⁶²⁷ No bojo das discussões para estabelecer o plano de manejo, que somente veio a ser publicado em 2020, foi levantada a opção de estabelecer uma zona, correspondente a 80% de sua área, onde a pesca artesanal, restrita às populações tradicionais e à modalidade em embarcação à vela com uso de linha de mão e anzol, pudesse ser autorizada. Essa opção prevaleceu, de modo que o plano de manejo previu referida zona, intitulada zona de conservação, a ser regulada mediante a assinatura posterior de um termo de compromisso, cuja minuta veio em anexo ao plano de manejo e previu uma duração de seis anos para o acordo.⁶²⁸

⁶²⁵ A exemplo do argumento defendido em: BARROS, **A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras**, p. 110–112.

⁶²⁶ Conferir a Resolução SMA/SP n.º 29, de 30 de março de 2010.

⁶²⁷ De acordo com o art. a Lei n.º 12.717, de 5 de setembro de 1997, disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2013/01/25/lei-no-12717-de-05-de-setembro-de-1997/>.

⁶²⁸ SEMA, Plano de manejo do parque estadual marinho da pedra da risca do meio, 2019, p. 63-64;78-88.

Por outro lado, ainda restam dúvidas acerca da aplicação do termo de compromisso no contexto das comunidades pesqueiras confrontadas pelas normas de UCs de proteção integral.

3.1.2.2 As imprecisões em torno da sua aplicação

O uso alargado do TC no contexto das unidades de conservação ainda enfrenta variadas controvérsias jurídicas. Destacam-se a seguir os desafios que recaem sobre a definição: dos grupos sociais que podem dele se beneficiar (3.1.2.2.1) e do prazo de duração do acordo (3.1.2.2.2).

3.1.2.2.1 *Os grupos sociais que podem dele se beneficiar*

Quanto à definição dos grupos sociais a que o termo de compromisso pode ser aplicado, há duas linhas de controvérsias: uma relacionada à tradicionalidade, que envolve questões que variam da definição dos critérios aptos a reconhecer o status de tradicional a determinada comunidade até a possibilidade de aplicação a outros posseiros; e outra ligada à necessidade ou não de a comunidade morar no interior da unidade de conservação.

Iniciando-se controvérsia sobre os grupos sociais que podem se beneficiar da celebração de um TC, vale lembrar que o instituto não foi pensado, em sua origem, nas especificidades das comunidades tradicionais, cuja configuração sociocultural as coloca em situação de vulnerabilidade maior do que outras parcelas da população. Assim, é preciso respeitar os critérios legais dispostos em outros regimes jurídicos para a aferição da tradicionalidade da população envolvida.

Quando a comunidade local é indígena ou quilombola com território tradicional formalmente constituído, a identificação da tradicionalidade é discussão superada. Nesses casos, o TC tem se prestado a regular áreas de sobreposição de UCs de proteção integral com territórios tradicionais em regime de dupla afetação, onde se institui uma administração conjunta. No caso do Parque Nacional do Descobrimento, o termo de compromisso foi utilizado para disciplinar a dupla afetação da área ambientalmente protegida com a terra indígena Comexatibá, de representantes da etnia pataxó tanto quanto aos indígenas residentes em áreas sobrepostas como para os que residem fora, mas se utilizam dos recursos dela.⁶²⁹

⁶²⁹ A sobreposição fora ensejada pela ampliação ocorrida nos limites do referido Parque pelo Decreto de 05 de junho de 2012, o qual já previa a aplicação do regime de dupla afetação na hipótese de sobreposição, em seu art. 5º. No TC, disciplinou-se a administração conjunta do parque, sob gestão do ICMBIO, inclusive definindo-se os critérios do zoneamento da área sobreposta (vide nota de rodapé n.º 587).

Quando se trata das populações tradicionais que não têm o direito ao território tradicional garantido por instrumento próprio, como as pesqueiras, porém, a definição das comunidades tradicionais contempladas pelo TC faz parte do próprio processo de negociação do instrumento. Nesses casos, é difícil assegurar que a consciência de uma identidade diferenciada é o critério fundamental para o reconhecimento dos direitos de comunidades tradicionais e não a vinculação a certo tempo de permanência no local ou ao desenvolvimento de atividades econômicas.⁶³⁰

Nesse contexto, veja-se o caso do decreto instituidor do Parque Estadual do Cocó, no estado do Ceará, cuja área se sobrepôs a locais de moradia e de prática de atividades tradicionais de comunidades habitantes da região da Sabiaguaba.⁶³¹ A normativa submeteu a celebração de termo de compromisso com a população afetada à conclusão de estudos técnicos que comprovassem a tradicionalidade dessas populações e ao posterior cadastro daquelas reconhecidamente tradicionais perante o governo estadual.⁶³² A celebração de TC também foi reforçada pelo plano de manejo, que previu a Zona de Uso Moderado Comunitário Tradicional (ZUCT) como espaço de moradia e de usos da comunidade tradicional, inclusive de desenvolvimento da pesca tradicional já praticada pela comunidade, mas não trouxe regras específicas para as modalidades e pretechos permitidos.⁶³³ O laudo que subsidiou os estudos técnicos mencionados no decreto criador e no plano de manejo, porém, acabou por incluir vários outros ocupantes da região como tradicionais, em que pese não fossem reconhecidos como tais. Os estudos foram apresentados na Sabiaguaba em 19 de fevereiro de 2020, mas a caracterização da população local efetuada levou a questionamentos sobre sua acuidade, de modo que nenhuma ação subsequente com vistas à celebração do TC foi tomada pelo poder público até o momento.⁶³⁴

⁶³⁰ Conforme alertado por MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**, p. 92–94.

⁶³¹ O caso será retomado no item 3.2.2.1.2.

⁶³² Conforme o art. 4º do Decreto Estadual n.º 32.248, de 08 de junho de 2017: “a permanência dos nativos e moradores de Sabiaguaba devidamente cadastrados junto ao Estado do Ceará, que se identificam como Comunidade Tradicional, na área de inserção da APA da Sabiaguaba com o Parque Estadual do Cocó, será regulada por termo de compromisso, sem prejuízo da conclusão do processo de identificação, por meio de estudos técnicos a serem realizados pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Ceará”. Parágrafo único: “até a conclusão dos referidos estudos técnicos, serão garantidos a permanência de todas as famílias cadastradas, sua atividade econômica, e os usos dos recursos naturais, regidos conforme termo de compromisso e plano de manejo”.

⁶³³ Ver: ARCADIS, **Plano de manejo do Parque Estadual do Cocó**, Fortaleza: SEMA, 2020, p. 500–517.

⁶³⁴ Para o estudo técnico, consultar: CONSÓRCIO TPF/GAU, **Produto 2: Comunidade de Sabiaguaba**, Fortaleza: SEMA, 2019.

Por outro lado, o TC tem sido até mesmo para posseiros e proprietários anteriores à criação da UC não caracterizados como tradicionais. Sua utilização tem ocorrido no intuito de se evitarem violações de direitos de outros afetados pela criação de UCs de proteção integral de domínio público, que, considerando as contingências materiais, orçamentárias e financeiras dos órgãos encarregados da regularização fundiária, podem levar vários anos para serem implementadas.⁶³⁵ Tendo em vista que o SNUC não previu regime jurídico transitório para esse caso, aplica-se analogamente o art. 42, § 2º e os regulamentos do TC para regular a permanência e o uso de recursos naturais quanto a esses atores.⁶³⁶

Essa realidade impõe que se atente para os riscos que o alargamento dos sujeitos que podem se beneficiar do TC podem representar para as comunidades pesqueiras. Se tal interpretação não é condenável, na medida em que visa garantir direitos legítimos de outros grupos, por analogia, é preciso evitar que o mecanismo gere o esvaziamento da utilidade prática do TC. Exige-se, portanto, atenção redobrada do gestor público a fim de não acabar instituindo critérios que constituam obstáculos para o reconhecimento do status de população tradicional para as comunidades pesqueiras, em vez de buscar regularizar a permanência deles, assim como quanto à garantia de que a caracterização dos beneficiários não vai prejudicar os objetivos de conservação da área protegida.

Ainda dentro do imbróglio ligado à definição das populações que podem firmar TC com o poder público em razão de conflito com UC de proteção integral, encontra-se a possibilidade de o TC regular o acesso e o uso de recursos naturais por populações tradicionais não residentes no perímetro da UC. Esse assunto acabou por ter sido deixado para ser decidido caso a caso pela IN de 2012.

A Lei do SNUC referiu-se expressamente aos residentes das UCs de proteção integral quando falou do regime transitório a ser instituído para populações tradicionais. Com a IN de 2012, esse requisito deixou de figurar na definição do conceito do instrumento. Mas o artigo que tratou especificamente do assunto previu a análise de cada situação individualmente considerada em processo administrativo próprio para decidir sobre a aplicabilidade ou não do instrumento.⁶³⁷ De tal forma, o TC passou a poder normatizar esses casos, indo ao encontro de

⁶³⁵ A regulação da situação de populações não tradicionais ocorreu no bojo do Termo de Compromisso (cláusula 6ª) firmado para o caso do Parque Nacional da Serra da Canastra, em 2018. O texto completo do TC pode ser consultado em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/termo-de-compromisso-serra-da-canastra>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶³⁶ Esse tem sido o raciocínio legal da Procuradoria Federal Especializada do ICMBio, cf. TALBOT, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**.

⁶³⁷ Cf. art. 22 da IN 26.

uma concepção de território que inclui o local de desenvolvimento das atividades tradicionais essenciais à reprodução sociocultural da comunidade para além da residência, mas não houve definição de critérios gerais para tanto.⁶³⁸

3.1.2.2.2 *O prazo de vigência do TC*

O segundo objeto de desafios diz respeito à definição da vigência do termo de compromisso. A Lei do SNUC e o decreto regulamentador estabelecem que o TC deve ser assinado em, no máximo, um ano a partir da criação da UC e que deve prever o prazo para que advenha o reassentamento. Já a IN regulamentadora afirma que o ICMBio deve estipular um prazo para que seja dada a solução final para o conflito. Essas determinações têm levado à assinatura de TCs com prazo de duração fixado, mas, tendo em conta a complexidade dos atos envolvidos, dificilmente se consegue chegar ao ponto de se implementar a situação almejada, quando do término da vigência.⁶³⁹

Um recurso muito verificado para contornar o impasse tem sido o da renovação sucessiva do instrumento. Medidas como a previsão de possibilidade de prorrogação ou de condição resolutive para que se dê o termo da vigência do TC são autorizadas com fundamento no princípio da discricionariedade dos atos administrativos.⁶⁴⁰ Por exemplo, já no TC firmado entre os pescadores artesanais costeiros da Colônia de Pescadores do Oiapoque afetados pela criação do Parque Nacional do Cabo Orange, uma cláusula permitindo a renovação estava presente, de maneira que até hoje a pesca da tainha na porção marinha da UC pelas comunidades é disciplinada por TC.⁶⁴¹ Outras renovações mais recentes para regularizar situações de extrativistas foram identificadas, como: na REBIO do Rio Trombetas, com comunidades quilombolas do município de Oriximá e do Quilombo Cachoeira Porteira, e no Parque Nacional da Juruena, com comunidades que realizavam a coleta de castanha-do-Brasil, o extrativismo de folhas de babaçuais e a pesca de subsistência na área do parque antes de sua instituição.⁶⁴²

⁶³⁸ A necessidade de análise caso a caso foi escolhida pela IN para evitar controvérsias com o texto do art. 42 da lei do SNUC. Cf. TALBOT, **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**, p. 136–138.

⁶³⁹ *Ibid.*, p. 127–130.

⁶⁴⁰ A discricionariedade administrativa confere à administração pública o poder de praticar atos administrativos com certa liberdade, segundo critérios de conveniência e oportunidade, Sobre o assunto, consultar: MEIRELLES; BURLE FILHO, **Direito Administrativo Brasileiro**.

⁶⁴¹ Os extratos dos Termos de Compromissos assinados com as comunidades tradicionais pesqueiras dessa UC, que datam de fevereiro de 2012 e março de 2018, assim como informações gerais de sua instituição podem ser consultados em: <https://uc.socioambiental.org/arp/592>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶⁴² Extratos dos TCs e informações gerais sobre a UC disponíveis em: <https://uc.socioambiental.org/arp/4252>. Acesso em: 27 abr. 2021.

Entretanto, a prática de renová-lo pode gerar o adiamento da negociação de resoluções definitivas. Exemplifica o afirmado o caso das comunidades tradicionais remanescentes de quilombos afetadas pela REBIO do Rio Trombetas, criada em 1979, e a FLONA de Saracá-Taquera, de 1989.⁶⁴³ Os quilombolas da região do Rio Trombetas realizam o extrativismo de recursos naturais situados no interior e no entorno dessas UCs e estavam em processo de titulação de seu território desde 1989. Após anos de discussões, a partir de 2011, TCs firmados entre o ICMBIO e as associações representativas das comunidades regularizaram o desenvolvimento da atividade de coleta da castanha-do-brasil na REBIO, tendo sido revisado em 2014, com vigência prolongada até 2017.⁶⁴⁴ O TC, porém, não cobria todos os pontos de conflito entre as UCs e os comunitários, tampouco encaminhou soluções definitivas. De tal modo, em 2013, o MPF entrou com uma ação civil pública contra a União, o ICMBIO e o INCRA, a pedido das comunidades, por mora na demarcação das terras tradicionais e o pleito foi parcialmente atendido, determinando-se a conclusão do processo no prazo de dois anos e o pagamento de indenização por danos morais coletivos.⁶⁴⁵ A decisão foi confirmada pelo TRF da 1ª Região, em 2017, e, em julho de 2018, foram publicadas as portarias de reconhecimento e declaração das terras quilombolas Alto Trombetas 1 e 2.⁶⁴⁶ Ainda assim, os termos de uso e ocupação da região em sobreposição com as UCs de proteção integral não foram regularizados de forma definitiva, haja vista que elas previram a celebração de um contrato de concessão de direito de uso e a continuidade das tratativas de negociação para a definição final do processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas, o que ainda se encontra pendente.⁶⁴⁷

Por fim, vale ressaltar que a demora do poder público em tomar iniciativa para a formulação do termo de compromisso, por dificuldades institucionais ou medo de abrir precedente para outros casos, concretiza a violação de direitos que são fundamentais a essas populações. Assim, indiscutível a necessidade de busca de vias de legitimação da presença de povos e comunidades tradicionais nessas UCs.⁶⁴⁸ No entanto, dadas as condições impostas pela

⁶⁴³ Para os dados gerais acerca das UCs, consultar: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/1948-flona-de-saraca-taquera> e <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/2003-rebio-do-rio-trombetas>. Acesso em: 28 abr. 2021.

⁶⁴⁴ Extratos dos TCs estão disponíveis em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/623>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁶⁴⁵ JF Santarém. **ACP 0004405-91.2013.4.01.3902/PA**, 2ª Vara Federal de Santarém, julgado em 24.02.2015.

⁶⁴⁶ Trata-se das Portarias 1.171 e 1.172, de 17 de julho de 2018.

⁶⁴⁷ Cf. o art. 2º de cada uma das portarias.

⁶⁴⁸ Nesse mesmo sentido é o alerta feito em: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**, p. 78.

legislação das UCs, viu-se que as direções normativas apontam para medidas conciliatórias pós-criação da UC e formalizadas por meio de um termo de compromisso que, na maioria das vezes, não traz encaminhamentos para a resolução final dos conflitos. As soluções definitivas são, portanto, contingentes e pouco exploradas, de modo que o confronto com o direito ao território tradicional tende a permanecer.⁶⁴⁹

A regulação das UCs de proteção integral traz, portanto, proibições que podem violar os direitos humanos e fundamentais de comunidades tradicionais pesqueiras. É nesse contexto normativo que as RESEX-MAR ganham importância fundamental para essas populações, na medida em que os regimes jurídicos por elas instituídos são os que melhor traduzem, na legislação vigente, seus direitos. Até elas apresentam, contudo, controvérsias quanto à sua implementação.

3.2 AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RESEX-MAR

Mesmo as RESEX-MAR enfrentam dificuldades de realização de uma conservação ambiental que protege e promove os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras. Em que pese seja em torno do instituto que os pescadores artesanais depositam as maiores expectativas de concretização de seus direitos (3.2.1), problemas na legislação são identificados na fase anterior à criação (3.2.2) assim como na fase de implementação das RESEX-MAR (3.2.3).

3.2.1 RESEX: um instrumento em teoria conveniente às CTPs

As RESEX constituem meio legal de ocupação territorial e de acesso a recursos naturais próprio das comunidades tradicionais de grande importância para as comunidades de pesca artesanal costeiras. Seus objetivos legais perseguem a proteção do extrativismo comunitário (3.2.1.1), melhor se adequando aos caracteres socioculturais desse tipo de comunidade tradicional (3.2.1.2).

3.2.1.1 RESEX: uma área protegida que visa à conservação por meio do extrativismo comunitário

⁶⁴⁹ A gestão dos conflitos em que a instituição de uma REBIO e um parque colocou o povoado da Praia do Aventureiro, no Rio de Janeiro, concentrou a utilização de mecanismos jurídicos que encaminharam para a resolução definitiva dos problemas enfrentados. O caso será estudado no capítulo 4. A elucidação de alterações legislativas no regime jurídico de UCs de proteção integral, por seu turno, será feita no capítulo 5.

As RESEX se voltam à proteção dos meios de vida e a cultura de populações extrativistas. Tendo em conta os objetivos legalmente instituídos, elas constituem regimes de regulação de áreas protegidas próprios para comunidades tradicionais de pesca artesanal. São, portanto, expressão jurídica de uma interação entre política de conservação e interesses sociais que requer compromisso tanto do Estado como das comunidades beneficiárias.

O instituto está definido no art. 18 do SNUC como unidade de conservação utilizada por populações que subsistem essencialmente de atividades extrativistas, objetivando proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, além de assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. Como se trata de área protegida institucionalizada antes da publicação do SNUC, é válido tratar de como o instituto evoluiu na legislação ao longo dos anos, a fim de compreender como ele se relaciona com as comunidades tradicionais pesqueiras do litoral.

No processo de definição da legislação aplicável às RESEX, os modelos de áreas protegidas previamente existentes, como o de florestas nacionais e de áreas de proteção ambiental, mostravam-se incapazes de traduzir, ao mesmo tempo, o reconhecimento da posse dos seringueiros, a proteção ambiental e a utilização dos recursos naturais almejados.⁶⁵⁰ Assim, adveio o Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que instituiu as RESEX como área protegida que visava à exploração autossustentável e à conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista.⁶⁵¹

Quando da gênese do instituto, os seringueiros de Rondônia basearam-se nas reservas indígenas para reivindicar a demarcação, pelo Estado, dos espaços onde já havia a extração da seringa, com a finalidade de manter os seringais nativos e outras riquezas naturais, como os castanhais, dando, ao mesmo tempo, sustento ao seringueiro.⁶⁵² A definição trazida pelo decreto que primeiramente instituiu as RESEX privilegiou, portanto, essa atividade de extração. Por outro lado, o conceito legal não trazia o termo “tradicionais”, mas demonstrava a importância da forma de execução da atividade extrativista pré-existente no espaço: ela deveria permitir a continuidade da existência do recurso explorado.

As RESEX apresentaram considerável difusão logo nos primeiros anos após sua institucionalização. A pressão resultante da mobilização social que lhe deu origem foi importante para impulsionar estudos técnicos e a implementação em si de RESEX na região

⁶⁵⁰ ALLEGRETTI, *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*, p. 518.

⁶⁵¹ Conforme seu art. 1º.

⁶⁵² ALLEGRETTI, *A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*, p. 422–423.

amazônica, assim como para o aparelhamento institucional, que se concretizou à época por meio do Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT).⁶⁵³ Entre suas finalidades figurava a de implantar, consolidar, gerenciar e desenvolver RESEX em conjunto com as populações tradicionais.⁶⁵⁴

Em 18 de julho de 2000, as RESEX passaram a integrar a política nacional de áreas protegidas, que ganhava maior padronização por meio da instituição do SNUC. A incorporação ao sistema deu-lhes nova definição, que retirou a expressão autossustentável do conceito e incluiu o qualificativo “tradicional” ao grupo de extrativistas a que se direciona, bem como as inseriu em procedimentos unificados de criação e de gestão.

Com a Lei do SNUC, veio uma definição de extrativismo, considerado um “sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis”⁶⁵⁵, mas não de comunidade tradicional. A proposta de definição contida no projeto de lei do referido sistema foi objeto de veto presidencial, sob o argumento de que encampava uma noção por demais abrangente, ao condicionar o status de tradicional ao fato de a população habitar determinado ecossistema por pelo menos três gerações.⁶⁵⁶ Os membros do movimento dos seringueiros também a criticavam, mas por entenderem que o critério temporal fugia à proteção cultural que se buscava alcançar com as reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável.⁶⁵⁷

A carência de definição legal foi suprida pela PNPCT. Com efeito, o art. 2º da Instrução Normativa do ICMBio n.º 03/2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, remete ao decreto da PNPCT para definir comunidades tradicionais. Assim, as comunidades detentoras de direitos nas RESEX são aquelas que, além de se reconhecerem como tradicionais, caracterizam-se por desenvolver atividades extrativistas organizadas sob um modo que compreende técnicas sustentáveis como principal meio de subsistência e de reprodução cultural, quando do momento da criação do espaço protegido.⁶⁵⁸

⁶⁵³ O CNPT foi criado pela Portaria do IBAMA n.º 22-N, de 10 de fevereiro 1992.

⁶⁵⁴ Cf. art. 2º, c da Portaria de 1992.

⁶⁵⁵ Cf. art. 2º, XII.

⁶⁵⁶ A mensagem de veto (n.º 967, de 18 de julho de 2000) está disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/indef/lei/2000/lei-9985-18-julho-2000-359708-veto-15161-pl.html>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁶⁵⁷ SANTILLI, **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**, p. 83.

⁶⁵⁸ Na seara das áreas protegidas, considera-se “detentores de direitos” (*rightsholders*) atores socialmente dotados de direitos legais ou costumeiros em relação à terra, água e recursos naturais. Eles se diferenciam dos demais

A principal inovação jurídica das RESEX está no seu regime territorial.⁶⁵⁹ Desde 1990,⁶⁶⁰ as terras de RESEX são tidas como espaço de domínio público, com posse garantida aos seus habitantes através de contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU).⁶⁶¹ O caráter público da propriedade indica que esta pertence à entidade estatal.⁶⁶² A atribuição de posse coletiva, ao invés de títulos individuais, por sua vez, foi o modelo escolhido pelo movimento seringueiro à época de sua gênese porque guardava coerência com a extração dos recursos desempenhada pelas técnicas tradicionais comunitárias.⁶⁶³ Ademais, o regime de usufruto, no lugar de uma propriedade condominial, além de colocar o Estado como proprietário e, portanto, responsável por prestar assistência aos usuários, trazia a vantagem de evitar a pressão direta de fazendeiros para que os comunitários, bem mais vulneráveis do que o Estado, vendessem a terra.⁶⁶⁴

Esse regime de propriedade pública com posse coletiva se coaduna com um regime de gestão do espaço e de seus recursos compartilhado entre o poder público e as comunidades tradicionais, com foco nas peculiaridades e necessidades de cada realidade socioecológica, que pode ser chamado de cogestão de base comunitária.⁶⁶⁵ Efetivamente, após institucionalizada a

“interessados diretos” (*stakeholders*), que são atores com meros interesses diretos ou indiretos e preocupações relativas a esses fatores, sem necessariamente possuírem prerrogativas reconhecidas jurídica ou socialmente sobre eles. (BORRINI-FEYERABEND *et al*, **Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação**, p. 15.)

⁶⁵⁹ Os benefícios proporcionados por unidades de conservação às comunidades tradicionais pesqueiras não exclusivos das Resex serão tratados no capítulo 3.

⁶⁶⁰ Conforme art. 4º do Decreto n.º 98.897/1990. Mas, apesar de a previsão da utilização do instrumento de concessão de direito real de uso já estar presente desde 1990, os primeiros contratos só vieram a ser efetivados em 2002, quanto a RESEX criadas ainda em 1990. (ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, p. 744.)

⁶⁶¹ De acordo com o art. 23 da Lei do SNUC, “a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato”, sendo que essas mesmas populações “obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação”.

⁶⁶² Os bens públicos e suas modalidades são definidos nos arts. 98 e 99 do Código Civil, de 10 de janeiro de 2002. Segundo o art. 98, bem público é aquele cuja propriedade pertence às pessoas jurídicas de direito público interno, ou seja: entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou empresas governamentais. Já o art. 99 classifica-os em: bens de uso comum do povo (ou do domínio público), tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, em que os usuários são “anônimos, indeterminados” e ninguém tem direito ao uso exclusivo, embora sua administração e vigilância caiba ao Poder Público; bens de uso especial (ou do patrimônio administrativo), tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias, cuja fruição, sob determinadas condições, é atribuída por um título dado pela Administração Pública; e bens dominiais (ou do patrimônio disponível), que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Eles serão detalhados no item 3.2.2. Para comentários doutrinários no assunto, consultar: MEIRELLES; BURLE FILHO, **Direito Administrativo Brasileiro**.

⁶⁶³ BARBOSA DE ALMEIDA; ALLEGRETTI; POSTIGO, O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas, p. 27–28.

⁶⁶⁴ ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, p. 541–552.

⁶⁶⁵ No mesmo sentido: VIVACQUA, Melissa, Reservas extrativistas marinho-costeiras: reflexões sobre o estágio pré-implementação, **Ambiente e Sociedade**, v. 21, n. 2018, p. 1–20, 2018, p. 3–4.

RESEX, tem-se como consequência o compromisso desses grupos de continuar a praticar atividades de baixo impacto à natureza, ao passo que do Estado espera-se implementar políticas públicas transversais, a fim de proteger seus interesses.⁶⁶⁶ As propriedades privadas existentes em seu interior devem ser desapropriadas, e as atividades humanas a serem desenvolvidas no local passam a seguir as condições previstas no plano de manejo e no conselho gestor, que devem ser construídas de maneira participativa.⁶⁶⁷

Trata-se de uma categoria de área protegida originariamente brasileira, mas que não deixa de se encaixar em classificações internacionais, como a proposta pela UICN.⁶⁶⁸ Enquanto espaços de proteção por meio do uso sustentável do meio ambiente por comunidades tradicionais, não só admitem a presença regulada de populações intimamente envolvidas e dependentes desses espaços, mas colocam isso como parte de suas finalidades. O resultado esperado é a proteção de seus territórios e a geração de benefícios socioambientais.⁶⁶⁹

Então, as RESEX se manifestam como instrumento jurídico de conservação que, ao reconhecer os saberes e a forte dependência de certa comunidade com relação à terra e aos recursos naturais nela contidos, busca respeitar essa condição, integrando proteção ambiental e proteção de modos de vida tradicionais. Por outro lado, foi o requisito de sustentabilidade da atividade extrativista que fez o instituto descolar-se do contexto específico em que nasceu, ligado à realidade dos seringais da amazônia, e permitiu que se espalhasse para outros grupos sociais e regiões do país, passando a ter as comunidades de pescadores que vivem do litoral como principal população residente.⁶⁷⁰

⁶⁶⁶ Neste trabalho, gestão compartilhada e cogestão são tidas por sinônimos e significam uma parceria estabelecida entre dois ou mais atores para a divisão justa e equitativa das funções e responsabilidades relativas à gestão de determinado espaço. O uso da expressão “de base comunitária” é feito para ressaltar que, no caso das RESEX, o compartilhamento, necessariamente deve ocorrer entre a comunidade usuária e o Estado, representado pelo órgão que tem jurisdição sobre a área protegida. Para aprofundar-se no assunto, consultar, entre outros: BORRINI-FEYERABEND, G. *et al*, **Co-management of natural resources: organising, negotiating and learning-by-doing**, Heidelberg: GTZ and IUCN, 2000.

⁶⁶⁷ As condicionantes legais incidentes na etapa de gestão das RESEX-MAR serão discutidas no item a seguir.

⁶⁶⁸ Nesta tese classificam-se as RESEX como exemplo do tipo VI da classificação da UICN (vide a Introdução e o Apêndice A). No mesmo sentido: PELLIZZARO, Patrícia Costa *et al*, Gestão e manejo de áreas naturais protegidas: contexto internacional, **Ambiente e Sociedade**, v. XVIII, n. 1, p. 21–40, 2015, p. 34. Classifica as RESEX-MAR como do tipo V: DIEGUES, **Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil**, p. 3.

⁶⁶⁹ Semelhante é a interpretação de CHAMY, Paula, Reservas extrativistas marinhas: um estudo sobre posse tradicional e sustentabilidade., *in*: **Anais do I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS**, Indaiatuba: ANPASS, 2002, p. 9.

⁶⁷⁰ Nesse sentido, ROUGEULLE, Marie Dominique, **Comunidades litorâneas e unidades de proteção ambiental: convivência e conflitos - o caso dos Guaraqueçaba, Paraná**, São Paulo: NUPAUB, 2004, p. 46–47.

3.2.1.2 As comunidades pesqueiras como beneficiárias de RESEX-MAR

As comunidades tradicionais pesqueiras da zona costeira são os extrativistas que mais ocupam RESEX. As interações dessas comunidades com o ambiente, ao serem mediadas por RESEX, dão origem a um tipo de unidade de conservação de alta complexidade normativa, que pode ser tido como subcategoria informal de unidade de conservação, as RESEX-MAR. As especificidades dessa subcategoria se encontram na atividade extrativa realizada por seus beneficiários e no contexto sociopolítico que se inserem.

As reservas extrativistas marinhas e costeiras são instrumentos de regulação de espaços e de recursos de uso comum como as demais RESEX, mas especificamente direcionados à manutenção da qualidade ambiental marinha e à proteção de comunidades extrativistas tradicionais localizadas na costa. Vale destacar as peculiaridades que as fazem conhecidas como RESEX de segunda geração.⁶⁷¹

Primeiramente, as RESEX-MAR diferenciam-se das primeiras RESEX pelo tipo de atividade extrativista realizada. Se na realidade da região amazônica a extração era vegetal, haja vista que se buscava obter o látex dos seringais, na zona costeira, a extração é majoritariamente animal, de recursos pesqueiros que vão desde os peixes até moluscos e mariscos, segundo técnicas artesanais. Assim, a atividade fundamental das RESEX-MAR requer constante manejo para evitar a diminuição do estoque populacional das espécies, diferentemente das RESEX de terra, que se baseiam basicamente na extração de produtos naturais não madeireiros (p. ex. castanha-do-pará), que não requer a derrubada de árvores.⁶⁷²

Já no que tange ao contexto sociopolítico, as RESEX-MAR têm extensão reduzida se comparadas às dos seringais, mas são bem mais densamente habitadas, além de socialmente mais diversas. Das 95 RESEX atualmente existentes no país, 28 podem ser consideradas marinho-costeiras (vide **Error! Reference source not found.**)⁶⁷³ Nessas 28 RESEX-MAR,

⁶⁷¹ A expressão foi cunhada por: GLASER, Marion; OLIVEIRA, Rosete da Silva, Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities?, *Natural Resources Forum*, v. 28, p. 224–233, 2004.

⁶⁷² SANTOS, Cleverson Zapelini; SCHIAVETTI, Alexandre, Reservas extrativistas marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico, *Boletim do Instituto de Pesca*, v. 39, n. 4, p. 479–494, 2013, p. 485–486.

⁶⁷³ De acordo com resposta a pergunta elaborada ao ICMBio por meio do sistema acesso à informação (Fala.br) entre os meses de março e maio de 2019, disponíveis no Apêndice B. São elas, nomeadamente: (1) Resex Acaú-Goiana; (2) Resex do Batoque; (3) Resex de Canavieiras; (4) Resex de Cassurubá; (5) Resex Chocoaré-Mato Grosso; (6) Resex de Cururupu; (7) Resex Mãe Grande Curuçá; (8) Resex do Mandira; (9) Resex Maracanã; (10) Resex Marinha de Araí-Peroba; (11) Resex Marinha do Arraial do Cabo; (12) Resex Marinha da Baía do Iguape; (13) Resex Marinha de Caeté-Taperaçu; (14) Resex Marinha do Corumbau; (15) Resex Marinha Cuinarana; (16) Resex Marinha do Delta do Parnaíba; (17) Resex Marinha de Gurupi-Piriá; (18) Resex Marinha da Lagoa do

habitam cerca de 34.500 famílias de extrativistas, conforme levantamento realizado entre 2013 e 2015 pelo ICMBio.⁶⁷⁴ Se considerarmos que, no total, há 54.448 famílias beneficiárias⁶⁷⁵ de RESEX,⁶⁷⁶ percebe-se a importância do instituto para esse grupo social, o que tem direcionado a essa subcategoria discussões próprias na academia e na sociedade civil.⁶⁷⁷

Jequiá; (19) Resex Marinha Mestre Lucindo; (20) Resex Marinha Mocapajuba; (21) Resex Marinha do Pirajubaé; (22) Resex Marinha de Soure; (23) Resex Marinha de Tracuateua; (24) Resex Prainha do Canto Verde; (25) Resex de São João da Ponta; (26) Resex Arapiranga-Tromaí; (27) Resex da Baía do Tubarão; (28) Resex Itapetininga.

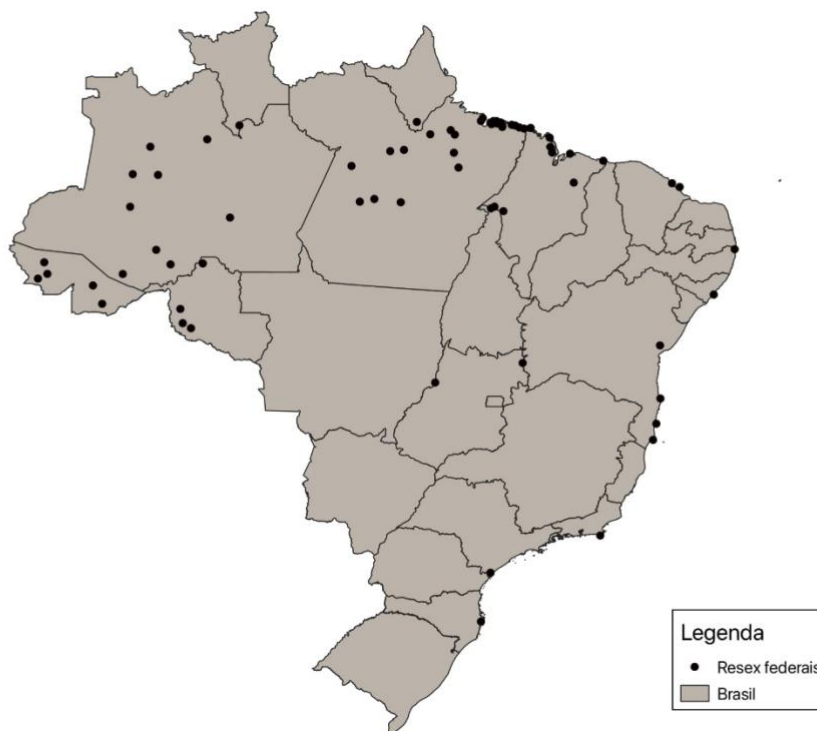
⁶⁷⁴ Informação obtida por meio de resposta a pergunta efetuada pelo sistema de acesso à informação (vide Apêndice B). Segundo o ICMBio, esse estudo não foi publicado oficialmente e seus dados somente são acessados mediante demanda.

⁶⁷⁵ Segundo a Instrução Normativa do ICMBio n.º 35, de 27 de dezembro de 2013, sobre os procedimentos administrativos para a elaboração e homologação do perfil da família beneficiária em Resex, RDS e Flonas com populações tradicionais, família beneficiária é a “família que compõe população tradicional, que atende aos critérios de definição de perfil da família beneficiária da Unidade de Conservação, reconhecida pela comunidade e pelas instâncias de gestão da unidade como detentora do direito ao território compreendido na UC e acesso aos seus recursos naturais e às políticas públicas voltadas para esses territórios”. Não há necessidade expressa de que a família beneficiária seja apenas composta por residentes dentro da UC, mas sim que se dediquem a atividade extrativista no território da resex. Se o perfil não existir, cabe ao conselho gestor e à associação comunitária confirmar os integrantes provisoriamente. (ICMBIO, **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas unidades de conservação federais**, Brasília: ICMBio, 2019, p. 7.)

⁶⁷⁶ Conforme o site do painel dinâmico do ICMBio. Acesso em: 21 jan. 2020.

⁶⁷⁷ Além da literatura crescente no tema das RESEX-MAR, citada ao longo deste trabalho, no âmbito da sociedade civil, é exemplo disso a criação, por iniciativa dos próprios extrativistas, da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM), em 2009, como fórum de discussão dos desafios enfrentados pela categoria. Para mais informações, consultar: <https://confrem.wordpress.com/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

Figura 2 - Distribuição geográfica das RESEX federais



Fonte: Elaborado pela autora.

A realidade de ocupação humana mais intensa da zona costeira também torna diferentes as reivindicações sociais em torno de RESEX-MAR. A mobilização social, em geral, se levanta por problemas latentes e menos violentos, tais como especulação imobiliária, pesca industrial, aquicultura, turismo de larga escala e demais atividades que mais recentemente passaram a se desenvolver *offshore*. Unindo-se às características de isolamento pelas muitas horas de vida no mar dos pescadores, conseqüentemente, o que se vê são comunidades menos organizadas do que as das lutas dos seringueiros.⁶⁷⁸ Por outro lado, evidências empíricas da trajetória de envolvimento deles com as reservas extrativistas marinhas demonstram que elas foram transformadas, por fatores exógenos, em identidades coletivas adequadas à conservação ambiental.⁶⁷⁹ Em alguns casos, a criação de RESEX chegava a ser oferecida pelo governo

⁶⁷⁸ GLASER; OLIVEIRA, Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities?

⁶⁷⁹ No sentido de: LOBÃO, **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento.**

federal às comunidades, e vinha acompanhada da promessa de recebimento de financiamentos oriundos do exterior.⁶⁸⁰

Reconhecer que ocorreu um processo de transformação, porém, não deve levar ao equívoco de se acreditar que o compromisso ambiental das populações tradicionais se trata de uma fraude, ou ainda, que são ideologias estrangeiras as responsáveis por essa conexão deles com a conservação. Ora, ainda que a apropriação do discurso conservacionista pelos pescadores artesanais tenha se dado primordialmente para fins de garantia do território tradicional, isso decorre de um processo de autoconstituição, o qual, por sua vez, além de requer o estabelecimento de regras de conservação em meio aos comunitários, necessita de instituições legítimas externas que as reconheçam.⁶⁸¹

De fato, a necessidade de proteção sentida pelas comunidades pesqueiras encontrou na RESEX uma via capaz de resolver os conflitos de interesses envolvidos sem excluir as comunidades pesqueiras.⁶⁸² Assim, apenas dois anos depois do Decreto que institucionalizou a RESEX do Alto Juruá, adveio a Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé, situada no estado de Santa Catarina,⁶⁸³ configurando a primeira RESEX da zona costeira do país, com 54,93% de seu perímetro situado no mar e 45,07% em terra de bioma Mata Atlântica.⁶⁸⁴

A principal inovação jurídica das RESEX está na sua regulamentação territorial.⁶⁸⁵ Diferentemente, ao mesmo tempo das unidades de conservação de uso sustentável, que, via de regra, são de posse e domínio privado, e das unidades de proteção integral, que geralmente são públicas, as RESEX, sejam situadas no litoral ou não, desde a institucionalização de 1990,⁶⁸⁶ são tidas como espaço de domínio público, com posse garantida aos seus habitantes através de contrato de concessão de direito real de uso.⁶⁸⁷ A posse coletiva, ao invés da atribuição de títulos individuais de propriedade, foi o modelo escolhido pelo movimento seringueiro à época de sua

⁶⁸⁰ GLASER; OLIVEIRA, Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities?, p. 227.

⁶⁸¹ BARBOSA DE ALMEIDA, Populações tradicionais e conservação ambiental.

⁶⁸² CUNHA, Lúcia Helena de Oliveira Cunha, Reservas Extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade, 2001, p. 13.

⁶⁸³ Criada pelo Decreto n.º 533, de 20 de maio de 1992.

⁶⁸⁴ Detalhes sobre a referida RESEX-MAR podem ser consultados em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2294-resex-pirajubae>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁶⁸⁵ Benefícios proporcionados por unidades de conservação às comunidades tradicionais pesqueiras não exclusivos das Resex serão tratados no capítulo 3.

⁶⁸⁶ Conforme art. 4º do Decreto n.º 98.897/1990. Apesar de a previsão da utilização do instrumento de concessão de direito real de uso já estar presente desde 1990, os primeiros contratos só vieram a ser efetivados em 2002, quanto a Resex criadas ainda em 1990. (ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, p. 744.)

⁶⁸⁷ Vide nota de rodapé n.º 662.

gênese porque guardava coerência com a extração dos recursos desempenhada pelas técnicas tradicionais comunitárias.⁶⁸⁸ Ademais, o regime de usufruto, no lugar de uma propriedade condominial, trazia como vantagens, além do fato de colocar o Estado como proprietário e, portanto, responsável por prestar assistência aos usuários, evitar que os comunitários, bem mais vulneráveis do que o Estado, sofressem pressão direta de fazendeiros para que vendessem a terra.⁶⁸⁹

Vê-se, assim, que, apesar das variações sofridas ao longo dos anos, os objetivos legais das RESEX adequam-se aos modos de vida dos pescadores artesanais costeiros e que elas têm sido, de fato, amplamente ocupadas por esse grupo social. O instituto, porém, não é uma panaceia para essas comunidades.

Ao mesmo tempo em que RESEX-MAR se mostram como as principais representantes de uma possível abertura das medidas de conservação para uma intervenção humana com características culturais controladas, alguns problemas podem ser verificados no nível da legislação que as regulamenta.

3.2.2 Os limites prévios à criação das RESEX-MAR

Antes de ser formalmente instituída, a regulação das RESEX requer a execução de ações por parte do poder público e das comunidades que dela irão se beneficiar. Nesse contexto, sobressaem-se duas limitações: uma ligada à exigência de iniciativa comunitária constante no procedimento de criação em si (3.2.2.1) e outra relacionada à falta de critério normativo para a definição do perímetro geográfico das RESEX (3.2.2.2).

3.2.2.1 A desnecessidade da exigência de iniciativa comunitária

As RESEX são unidades de conservação cuja demanda de criação deve partir da comunidade tradicional beneficiária. Esse requisito costuma ser considerado uma necessidade, pois dá maior segurança quanto à capacidade da comunidade de gerir o espaço protegido em conformidade com seus objetivos de conservação (3.2.1.1.1). A exigência, todavia, revela-se desconexa, pois retira a responsabilidade do Estado quanto à instituição de RESEX e não é suficiente para garantir o compromisso dos comunitários com a conservação (3.2.1.1.2).

⁶⁸⁸ BARBOSA DE ALMEIDA; ALLEGRETTI; POSTIGO, O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas, p. 27–28.

⁶⁸⁹ ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, p. 541–552.

3.2.2.1.1 *Um requisito alegadamente democrático*

Para que o processo de estabelecimento de uma unidade de conservação de categoria RESEX seja iniciado, é requerida a iniciativa comunitária, e não do poder público. Essa exigência, fundada na busca pela garantia de que as atividades de conservação dentro da unidade sejam realizadas pelas comunidades locais, geralmente passa ao largo das críticas sobre as RESEX. Trata-se, contudo, de uma necessidade aparente, que não se sustenta perante os objetivos das RESEX-MAR.

O requisito está contido em regulamento do ICMBio. Conforme os arts. 4º e 5º da Instrução Normativa que estabelece as normas e procedimentos para a criação de RESEX e RDS no âmbito federal,⁶⁹⁰ a comunidade ou sua representação deve fazer uma solicitação formal junto ao ICMBio com vistas à criação da unidade de conservação, indicando, preliminarmente, a área a ser protegida e a população tradicional envolvida, bem como as atividades desenvolvidas e o compromisso de usar o espaço sustentavelmente.⁶⁹¹ Depois, o órgão realiza vistoria na região e pelo menos uma reunião com a população tradicional, para então emitir parecer técnico sobre a viabilidade da instituição da unidade de conservação. Esse parecer deve considerar aspectos como as características socioculturais da população tradicional e seu nível de organização comunitária, as formas de uso e manejo tradicionais, os conflitos e ameaças, a situação fundiária e a importância socioambiental da criação da RESEX. Ele pode endossar o pedido comunitário, o que gera o início formal da proposta de estabelecimento unidade dentro do órgão, indicar outras categorias adequadas à situação verificada ou ainda recomendar outras medidas para resolver os conflitos locais.⁶⁹²

Em havendo parecer favorável, um responsável do órgão ambiental será indicado para coordenar o processo criatório, que envolve a elaboração de estudos técnicos (estudo socioambiental e estudo fundiário). Estes são analisados pela Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do ICMBio,⁶⁹³ depois do que se efetua o processo de consulta pública, que se desdobra em quatro etapas: os estudos e o mapa ficam disponibilizados na unidade de conservação federal mais próxima; a população tradicional envolvida discute e, se for o caso, aceita formalmente a proposta; outras reuniões públicas sem caráter deliberativo são

⁶⁹⁰ IN ICMBIO n.º 03, de 18 de setembro de 2007.

⁶⁹¹ Antes da referida IN, regulamentava o assunto o Roteiro para Criação e Legalização das Reservas Extrativistas, elaborado em 1997 pelo CNPT. Segundo ele, a iniciativa local deveria se dar por abaixo-assinado da comunidade e ela precisava estar disposta a trabalhar em forma de associação em cujo estatuto tinha de figurar o compromisso com a conservação do meio ambiente. Vide: CNPT, Roteiro para a criação e legalização de Reservas Extrativistas.

⁶⁹² Cf. arts. 6º e 7º da IN ICMBIO 03/2007.

⁶⁹³ Em conformidade com o art. 15, I, a, do Decreto n.º 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.

realizadas com organizações locais e instituições públicas pertinentes; os órgãos públicos relacionados à situação fundiária da área são consultados formalmente. Depois da consulta, a mesma diretoria do ICMBio elabora o parecer técnico conclusivo, considerando os aspectos previstos no art. 5º da IN e a minuta do decreto de criação da UC. Todo o processo é, então, encaminhado à Procuradoria Federal Especializada, que emite parecer jurídico fundamentado e envia à Presidência do Instituto Chico Mendes para remessa ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que providenciará a publicação do decreto instituidor da RESEX contendo a população tradicional beneficiária e demais critérios do art. 2º do Decreto n.º 4.340.⁶⁹⁴

É verdade que a gênese do instituto se deu por demanda local de seringueiros que se encontravam em um intenso processo de resistência e articulação político-social na Amazônia.⁶⁹⁵ Entretanto, considerando que a expectativa de organização comunitária prévia nem sempre se efetiva, especialmente na zona costeira, essa formalidade, por mais que busque facilitar uma gestão participativa e democrática da UC, quando colocada como única via possível de criação de RESEX-MAR, não se traduz em requisito sensível às dimensões socioculturais envolvidas. Assim, alguns comentários contrários a esse requisito podem ser tecidos.

3.2.2.1.2 *Uma exigência contraproducente*

A exigência contida na etapa inaugural do procedimento criatório da UC pode ser alvo de, pelo menos, duas críticas: ela reduz a responsabilidade do Estado na criação de UCs socioambientais ao passo que não garante o engajamento das comunidades na gestão da unidade.

A obrigação reduz a responsabilidade estatal pela promoção do uso sustentável dos recursos marinhos ao tornar inviável que o poder público proponha o estabelecimento da categoria. A regra contida no regulamento do ICMBio incute à população tradicional o dever de organizar-se localmente em torno da finalidade de criação de uma unidade de conservação, instituto primordialmente de iniciativa do poder público. Ao fazer isso, transfere parte da responsabilidade do Estado para as comunidades pesqueiras, requerendo-lhes habilidades de mobilização social e conhecimento legal acerca de uma série de normas incidentes sobre a zona costeira. Porém, como já se comentou, essa exigência não parece adequada para a realidade

⁶⁹⁴ IN ICMBio n.º 03, de 18 de setembro de 2007.

⁶⁹⁵ ALLEGRETTI, **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**, p. 424.

sociopolítica da região costeira, cujas comunidades não costumam possuir o mesmo nível de organização social das RESEX de terra-firme, tampouco proximidade com os órgãos governamentais que executam a política pesqueira marinha.⁶⁹⁶ Na prática, a exigência legal, ao invés de estimular uma maior integração entre órgãos públicos e população local em torno da criação de RESEX, muitas vezes dificulta a consolidação da RESEX-MAR enquanto política pública de conservação da biodiversidade.⁶⁹⁷

Na esteira da redução da responsabilidade estatal, tem-se, ainda, a incompatibilidade com as regras da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC. Ora, como é possível determinar a criação de RESEX no âmbito do licenciamento ambiental, se a legislação da própria categoria requer que a demanda parta da comunidade?⁶⁹⁸ Assim, mesmo após a abertura para UCs de uso sustentável promovida pelas alterações legais de 2018, ainda parece inviável aplicar o recurso compensatório para a criação dessa categoria de manejo, limitando-se o benefício para o auxílio financeiro à manutenção de RESEX.

Retirando-se a RESEX do leque de opções do Estado no momento de propor a categoria a ser estabelecida, este pode acabar optando pela criação de uma categoria inadequada à realidade socioambiental do local. A atuação estatal com vistas à criação de uma UC pode não coincidir temporalmente com a organização comunitária local. Em o poder público antecedendo o pedido da comunidade, pode ser criada uma categoria em descompasso com os modos de vida tradicionais da comunidade, passando a ser motivo de repulsa, ou mesmo de expulsão da comunidade, constituindo mais um exemplo de *coastal grabbing*.

Para ilustrar essa situação hipotética, vale explorar mais uma vez o processo de regularização do Parque Estadual do Cocó. Já se relatou que, no final de 2015, o governo estadual do Ceará, alegando buscar atender a uma demanda ambientalista da cidade de Fortaleza de quase três décadas, resolveu instituir um perímetro de parque que se sobreponha parcialmente ao território tradicional de comunidades pesqueiras da região da Sabiaguaba, sem consultá-las, apesar de haver, na localidade, um parque e uma APA municipais que tinham plano de manejo comum reconhecendo o caráter tradicional das comunidades moradoras das UCs e o direito à reprodução de seus modos de vida sustentáveis.⁶⁹⁹ Mesmo que a comoção

⁶⁹⁶ Como ressaltado no item 3.2.1.2.

⁶⁹⁷ Durante a consultoria prestada pela autora ao ICMBio, funcionários do órgão relataram a condição de desprestígio em que as RESEX se encontram na instância governamental.

⁶⁹⁸ Como igualmente alertado por: FOPPA, Carina Catiana *et al*, Reservas extrativistas marinhas: reflexões sobre desafios e oportunidades para a cogestão em áreas marinhas protegidas, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 343–366, 2018, p. 362.

⁶⁹⁹ SEMAM, Plano de manejo: Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba (PNMDS) e Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba (APA), 2010, p. 291–292.

social gerada tenha conseguido discutir alguns pontos da UC com a SEMA,⁷⁰⁰ o que resultou na inserção de um artigo sobre a situação da comunidade tradicional no decreto que oficializou a UC, as comunidades afetadas não possuíam, à época, um nível de organização suficiente para efetuar o pedido de criação de uma RESEX.⁷⁰¹ De tal modo, até hoje, o parque tem sido fonte de conflitos com os moradores das comunidades tradicionais locais, que ainda aguardam a celebração do termo de compromisso previsto no decreto criador.⁷⁰²

Por outro lado, a medida também não garante o engajamento comunitário com o uso sustentável da unidade. Ora, organização comunitária e compromisso com o desenvolvimento de atividades de forma sustentável por esta mesma comunidade não são a mesma coisa. O que parece ser essencial para a criação de uma RESEX é este último, e não o primeiro. Permitir que a solicitação inicial seja feita por outros atores não impede que sejam aplicadas medidas para avaliar o compromisso da comunidade com a sustentabilidade, tampouco que a organização social da comunidade ocorra para fins de gestão da unidade, ainda que seus membros não estejam socialmente organizados em torno desta demanda específica quando for elucidada a importância da criação do espaço protegido. De tal modo, ao invés de estimular a autonomia e o empoderamento da comunidade, a condição legal pode favorecer a dependência destas ONGs que, por mais que possam inculcar a ideia e/ou apoiar a comunidade para a criação da RESEX, não são formalmente responsáveis por seus atos, ao contrário do que ocorre com as comunidades.⁷⁰³

Assim, entende-se que a condição de pedido da comunidade para que seja dado o pontapé inicial em prol da criação de RESEX traz muito mais dificuldades do que contribuições para os resultados por ela esperados. Se a legislação das RESEX impõe uma obrigação de organização comunitária prévia contraproducente, ela não se preocupa em garantir que todo o espaço ocupado tradicionalmente pela comunidade esteja abrangido pelo seu perímetro.

3.2.2.2 A falta de critério para a definição do perímetro das RESEX-MAR

O procedimento de delimitação territorial das RESEX-MAR não garante a inclusão da integralidade do território pesqueiro tradicional no perímetro sob proteção legal. A Lei do

⁷⁰⁰ Conforme noticiado em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/proposta-busca-garantir-permanencia-da-comunidade-da-sabiaguaba-no-parque-do-coco-1.1569050?page=8>. Acesso em: 13 maio 2021.

⁷⁰¹ Sobre o conteúdo do decreto que regularizou o Parque Estadual do Cocó, conferir o item 3.1.2.2.1.

⁷⁰² Alguns desses conflitos podem ser consultados no relato referente ao estado do Ceará disponível em: <https://painelmar.com.br/mapa-justica-socioambiental/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

⁷⁰³ Nesse sentido: VIVACQUA, Reservas extrativistas marinho-costeiras: reflexões sobre o estágio pré-implementação, p. 12.

SNUC prevê a proteção das populações tradicionais envolvidas como um dos objetivos das RESEX. No entanto, a proteção do território de reprodução sociocultural das comunidades pesqueiras revela-se como um desafio para as normas que regem as RESEX.

No disciplinamento do processo criatório de RESEX, uma proposta provisória da área a ser formalmente protegida deve ser apresentada logo quando da apresentação da demanda comunitária.⁷⁰⁴ Depois de inicializado o processo dentro do ICMBio, a área é avaliada por estudos técnicos, que devem indicar os limites mais apropriados conforme a situação socioambiental e fundiária do lugar, e depois é rediscutida no momento da consulta pública.⁷⁰⁵ Em nenhum momento, porém, há direcionamento legal de observância da complexidade da territorialidade tradicional na região costeira.

É verdade que uma menção expressa pode ser considerada despicienda. Entre os objetivos das RESEX constantes no art. 18 da Lei do SNUC, tem-se o de “proteger os meios de vida e a cultura” de populações extrativistas tradicionais, que são justamente aquelas que se autodefinem como tal e que “ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução”, de acordo com a definição legal adotada para o conceito de povos e comunidades tradicionais no contexto das áreas protegidas.⁷⁰⁶ Outrossim, no regulamento sobre a criação de RESEX e RDS, se o pedido comunitário que dá o pontapé inicial do processo já contém uma proposta de delimitação provisória, poder-se-ia inferir que a comunidade demandaria um perímetro condizente com o seu território tradicional.

A práxis tem demonstrado, porém, que a delimitação territorial das RESEX-MAR não segue o intuito de corresponder ao espaço de ocupação tradicional das comunidades tradicionais pesqueiras. A ausência de uma orientação normativa no sentido de que a poligonal de RESEX-MAR cubra porções de terra e de mar assevera conflitos socioambientais durante os estudos técnicos e reuniões que antecedem a criação dessas UCs, ao mesmo tempo em que resulta na ausência de padrão geográfico para as áreas de RESEX-MAR.

Vejam-se os conflitos em torno da definição do perímetro de duas RESEX costeiro-marinhas vizinhas, no litoral de Santa Catarina.⁷⁰⁷ Quando das discussões para oficializar a criação das RESEX, posicionamentos antagônicos foram levantados entre os pescadores e outros atores sociais, ou mesmo internamente aos próprios pescadores artesanais. No caso da proposta da RESEX do Cabo de Santa Marta, pescadores das lagoas da região, representados

⁷⁰⁴ Cf. arts. 5º e 13 da Instrução Normativa do ICMBio n.º 03/2007.

⁷⁰⁵ De acordo com o art. 10, § 5º.

⁷⁰⁶ Como o próprio art. 2º da IN n.º 03 estabelece.

⁷⁰⁷ As referidas reservas, até o momento, ainda não foram criadas.

por diversas entidades, opunham-se à inclusão desse espaço no perímetro da UC, enquanto que pescadores do mar da comunidade do Farol de Santa Marta, a ONG Rasgamar, a Colônia de Pescadores de Laguna Z-14 e a Prefeitura de Laguna eram a favor; já na proposta da RESEX da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba, os pescadores apoiados pelas colônias de pescadores, por empresários locais e pelo governo estadual eram contrários à inclusão de terrenos de marinha nos limites da UC, por medo de perder as terras para o Estado ou de deixar de ter acesso ao mar, ao passo que a inclusão que recebia suporte dos representantes do Fórum da Agenda 21, das Associações de Pescadores da comunidade de Ibraquera e de Garopaba, da APA da Baleia Franca, do Centro Comunitário de Ibraquera e da Fundação Gaia. Como resultado, as propostas finais excluíram as lagoas, no primeiro caso, e a zona terrestre, no segundo.⁷⁰⁸

A situação acima serve para ilustrar problemas que vão além da ausência de padrão geográfico nas RESEX-MAR. Ela alimenta uma tendência já verificada pela doutrina, por meio de estudos empíricos, de se sacrificar a porção terrestre de desenvolvimento dos modos de vida tradicionais comunitários.⁷⁰⁹ Ademais, reitera o argumento de que a exigência de organização social como primeiro requisito para a criação de RESEX é inconsistente, haja vista que a plena consciência comunitária das consequências jurídicas decorrentes da instituição do espaço protegido dificilmente ocorre entre as comunidades costeiras.

De outro lado, caso houvesse determinação normativa expressa no sentido de incluir porções terrestres e marinhas nas RESEX marinho-costeiras, conflitos como os vivenciados pela Prainha do Canto Verde, no Ceará, poderiam ser mais facilmente resolvidos. A unidade de conservação foi solicitada pela comunidade de “prainheiros”, como são localmente conhecidos, em 2001 e instituída por ato do poder executivo federal em 2009, com poligonal de áreas terrestre e marinha.⁷¹⁰ Pouco depois da oficialização da RESEX, parte dos comunitários passou a questionar a parcela terrestre da reserva, inclusive judicialmente.⁷¹¹ Apesar de todas as ações judiciais interpostas terem sido julgadas improcedentes, foi proposto o Projeto de Lei n.º 4.245,

⁷⁰⁸ Os casos práticos são relatados em: VIVACQUA, Reservas extrativistas marinho-costeiras: reflexões sobre o estágio pré-implementação.

⁷⁰⁹ Segundo Diegues, todas as Reservas Extrativistas Marinhas criadas até 2007 deixavam “de fora as áreas de moradia e vivência dos moradores”. O autor também traz exemplos de problemas decorrentes desse limite na RESEX de Corumbau, na Bahia. DIEGUES, A. C., **Cultura Marítima, conhecimento e manejo tradicionais na Resex Marinha do Arraial do Cabo**, São Paulo: NUPAUB, 2007, p. 2.

⁷¹⁰ Por meio do Decreto s/n, de 05 de junho de 2009.

⁷¹¹ Cf. informações oficiais, disponíveis em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2295-resex-prainha-do-canto-verde>. Acesso em: 20 abr. 2021.

de 06 de agosto de 2019, também no intuito de alterar os limites da RESEX para excluir a área de terra firme, o qual ainda se encontra em curso.⁷¹²

A discussão não é de solução simples. De um lado, a dinamicidade própria dos ecossistemas costeiros e, conseqüentemente, do próprio território tradicional pesqueiro, impõe dificuldades para qualquer delimitação geográfica enrijecida por uma previsão legal que se propõe permanente, consubstanciando desafio igualmente para a normatização das demais espécies de áreas marinhas protegidas. Por outro lado, a conservação ambiental que as RESEX almejam realizar é expressamente aliada à proteção das comunidades tradicionais, requerendo especial cuidado das regras que norteiam a sua delimitação, o que não tem ocorrido na sua regulamentação. Verifica-se, assim, que a ausência de um critério de definição do espaço geográfico a ser protegido é uma falha da legislação no caso das RESEX-MAR.⁷¹³

A pouca atenção dada pelas normas sobre a criação de RESEX quanto ao espaço físico que ela precisa cobrir resulta, ainda, em dificuldades na determinação dos direitos abrangidos pela concessão de uso que é conferida às comunidades pesqueiras. Esses e outros problemas incidentes depois de instituídas oficialmente as RESEX serão enfrentados a seguir.

3.2.3 Os limites do disciplinamento da gestão das RESEX-MAR

Nas RESEX-MAR, a implementação dos direitos e obrigações que nascem com a sua criação também apresentam falhas quanto ao seu disciplinamento. Com relação aos dispositivos normativos dessa fase diretamente ligados às comunidades tradicionais pesqueiras, destacam-se obscuridades em torno da definição dos direitos que são concedidos (3.2.3.1) e limites nos instrumentos que visam efetivá-los (3.2.3.2).

3.2.3.1 As obscuridades em torno dos direitos concedidos aos pescadores artesanais pelas RESEX-MAR

Face a dispositivos normativos confusos, a própria viabilidade dos direitos concedidos pelas RESEX-MAR aos pescadores artesanais é objeto de controvérsias jurídicas. Especificamente, alegam-se possíveis contradições que podem ser analisadas sob o aspecto da

⁷¹² A tramitação do Projeto de Lei encontra-se disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2213495>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁷¹³ Para esta limitação, uma possível solução, com base na abordagem ecossistêmica, será apresentada no item 5.2.2.2.1.

ocupação territorial (3.2.3.1.1) e do uso dos recursos naturais situados no espaço costeiro-marinho (3.2.3.1.2).

3.2.3.1.1 O direito de ocupação territorial concedido às comunidades versus a natureza jurídica dos espaços territoriais marinho-costeiros brasileiros

As RESEX-MAR incidem sobre terras aparentemente delimitadas de forma conflituosa com o direito de uso dado às populações beneficiárias. Diferentemente das RESEX de primeira geração, que buscam realizar uma reforma agrária em região em que os terrenos seguem um regime de propriedade privada geralmente individual, as RESEX-MAR constituem instrumento baseado em espaços cuja dominialidade pertence à União. Essa característica pode dar ensejo a confusões acerca da sua viabilidade jurídica, mas o problema parece estar, em verdade, na dificuldade de organização administrativa causada pela diversidade de conceitos envolvidos, como se passa a esclarecer.

A área da reserva extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a Lei do SNUC.⁷¹⁴ O espaço costeiro-marinho, por sua vez, é dividido em diversas faixas que, embora também públicas, são de definição legal e aferição prática bastante difíceis. Segundo a Constituição Federal, terrenos de marinha e seus acrescidos,⁷¹⁵ mar territorial e praia são bens da União.⁷¹⁶ Nesse contexto, vale ressaltar, de pronto, que o fato de a CF elencá-los como bens da União não significa que os estados e municípios não possam exercer competências administrativas e legislativas nesses espaços, de maneira que não há impedimento que estados criem RESEX-MAR.⁷¹⁷ Isso é corroborado pela Lei do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que, inclusive, permite que esses entes estabeleçam, por lei, seus respectivos planos de gerenciamento costeiro.⁷¹⁸

⁷¹⁴ Cf. art. 18 da Lei do SNUC.

⁷¹⁵ O art. 2º do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 assim define o instituto: “são terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”. Já o art. 3º afirma que “são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

⁷¹⁶ Cf. art. 20, IV, VI e VII.

⁷¹⁷ A respeito, vide: STF. **ADI 2.080/RJ**, Tribunal pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18.10.2019.

⁷¹⁸ Ver art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988.

Com relação à dominialidade do espaço contido nas RESEX-MAR, não há que se falar em problema jurídico, uma vez que sua criação não implica em qualquer alteração. Quanto à utilização desses bens, contudo, pode parecer contraditório que esses espaços costeiros possam ter seu uso e ocupação cedidos a determinadas populações tradicionais. Isso porque as praias e o mar territorial são bens de uso comum do povo, devendo ser assegurado sempre o livre acesso a eles, por força da lei que trata do gerenciamento costeiro.⁷¹⁹ A destinação de uso comum dos terrenos de marinha, por sua vez, é autorizada no Código de Águas, embora sejam, via de regra, bens dominicais e, portanto, disponíveis (ou alienáveis).⁷²⁰

Não obstante, inexistente impedimento legal para a atribuição de direitos territoriais especificamente a comunidades tradicionais por RESEX-MAR. De fato, se, sob o ponto de vista físico, o espaço onde se instalam as RESEX-MAR “não permite divisão e apropriação formal”,⁷²¹ sob o viés jurídico, isso é possível. É que bens públicos podem ser transferidos à comunidade por meio de contrato de concessão de direito real de uso, a fim de efetivar regularização fundiária de interesse social.⁷²² No caso de praias e mares, essa possibilidade é, inclusive, objeto de previsão legal que autoriza a legislação de áreas protegidas a restringir o acesso de alguns trechos.⁷²³

A solução para a aparente contradição legal se dá, então, pelo clássico critério da especialidade para resolução de antinomias, em que lei especial derroga lei geral.⁷²⁴ Por outro lado, uma possível alegação de conflito quando se analisa a situação sob a ótica do princípio da

⁷¹⁹ Cf. art. 10, *caput* e § 3º, da Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988: “As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”. [...] § 3º: “Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”. O status de bem de uso comum também para o mar territorial, assim como o de bem público dominical para os terrenos de marinha, foram dados, respectivamente, pelos arts. 2º, a, e 11, § 1º do Código de Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934).

⁷²⁰ Por força dos arts. 101 e 103 do Código Civil. O art. 101 assim estabelece: “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”. Já segundo o art. 103, “o uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

⁷²¹ CHAMY, Paula, Reservas extrativistas marinhas: um estudo sobre territorialidade marítima e sustentabilidade, in: GROSTEIN, Marta Dora (Ed.), **Ciência ambiental: questões e abordagens**, São Paulo: Anablume; Fapesp, 2008, p. 81.

⁷²² Para Meirelles, de acordo com o art. 7º, §1º do Decreto-Lei n.º 271, a concessão de direito real de uso é “o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação cultivo da terra, aproveitamento sustentável de várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. (MEIRELLES; BURLE FILHO, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 649.)

⁷²³ Conforme o art. 10 da Lei n.º 7.661, transcrito na nota de rodapé n.º 494.

⁷²⁴ Os critérios clássicos de resolução de antinomias foram apresentados no item 3.1.2.1.

supremacia do interesse público não se sustenta pelo fato de que essa supremacia se trata de uma norma-regra de prevalência, que afirma predominar o interesse público quando em oposição ao privado, enquanto que a faculdade de usar aqui é outorgada a um grupo, segundo a destinação específica de preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, ou seja, não se trata de interesse privado. A concessão de direito de ocupação exclusivamente a comunidades tradicionais faz parte, então, do interesse público e, se, porventura, infringir interesse privado legítimo, deve ser objeto de análise de proporcionalidade, para avaliar a medida da restrição ao interesse privado causada.⁷²⁵

Assim, entende-se que o problema, ao invés de residir na possibilidade jurídica da concessão de direito exclusivo de ocupar determinada porção da costa, está nas dificuldades práticas impostas pela complexidade de atores e elementos técnicos que envolvem a definição desses espaços e sua administração. É que os próprios conceitos que compõem o ordenamento do espaço costeiro no Brasil têm definição legal confusa, o que dificulta a determinação dos direitos, restrições e obrigações nas RESEX-MAR. Os órgãos executores do SNUC precisam lidar com problemas práticos gerados pela difícil delimitação de praias, terrenos de marinha e linhas de preamar, que acabam influenciando na determinação espacial dos direitos, restrições e obrigações das UCs marinho-costeiras.⁷²⁶ Não sendo aqui espaço destinado a tratar de problemas da regulação do espaço costeiro, importa, ao menos, reconhecer que o ordenamento da ocupação humana na zona costeira, por si só, é fonte recorrente de conflitos.⁷²⁷

Ultrapassada a questão sob o viés da ocupação territorial, vale observar como se constrói a problemática especificamente quanto aos direitos ligados aos recursos naturais em RESEX, que implicam em questionamentos, sobretudo, no âmbito do desenvolvimento da atividade pesqueira.

⁷²⁵ Nesse sentido: ÁVILA, Humberto, Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”, *Revista Diálogo Jurídico*, v. 1, n. 7, p. 1–30, 2001.

⁷²⁶ Um exemplo de restrição espacial de direitos que pode decorrer das dificuldades de delimitação legal da linha de preamar é apresentado em: SUASSUNA, Larissa; COUTINHO, Larissa; OLIVEIRA, Mirna, Os limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito: a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, v. 2, p. 543–546. O exemplo será tratado no item 5.2.2.2.1.

⁷²⁷ As definições legais de praia e terrenos de marinha formaram o cerne de uma contenda judicial sobre a ocupação da Praia do Futuro, em Fortaleza/CE, envolvendo mais de 160 barraqueiros, que foi parar no Tribunal Regional Federal da 5ª Região. A decisão dos embargos infringentes em apelação cível desse caso enfrentou de maneira aprofundada a questão. (TRF5. **Embargos Infringentes em Apelação Cível EIAc538085/04/CE**, Tribunal pleno, Rel. Des. Manoel Erhardt, julgado em 5 de abril de 2017)

3.2.3.1.2 Os direitos sobre os recursos pesqueiros versus a natureza de bem comum desses recursos

Dentro de um território específico, as RESEX-MAR definem direitos de acesso e de utilização dos recursos naturais costeiros e marinhos vivos a comunidades tradicionais pesqueiras. Pela característica de bens comuns que reveste esses recursos, a concessão desses direitos com exclusividade a determinados grupos sociais pode parecer contraditória. Trata-se, porém, de estratégia de manejo de recursos naturais juridicamente factível no ordenamento nacional.

A Lei do SNUC, logo na definição que traz de RESEX afirma tratar-se de “área utilizada por populações extrativistas tradicionais”.⁷²⁸ Assim, elas se voltam à garantia de um uso sustentável específico: aquele desenvolvido pela população extrativista tradicional.⁷²⁹

Direitos de acesso e de utilização de recursos pesqueiros envolvem ações e atividades diferentes. As regras de acesso limitam a quantidade de pessoas que podem capturar o recurso. Já as regras de uso dizem respeito ao modo como a atividade é praticada dentro do espaço protegido, restringindo, por exemplo, as artes de pesca ou a quantidade de captura permitidas.⁷³⁰

Historicamente, os recursos pesqueiros eram considerados *res nullius*, ou seja, coisas sem dono, o que implicava na noção de liberdade de pesca. As legislações mais recentes, porém, têm superado essa concepção. Desde a Constituição Federal de 1988, os recursos naturais da plataforma continental e da ZEE passaram a ser bens da União.⁷³¹ A partir daí, os peixes adquiriram novo status, o de *res omnes* (coisa de todos), ou seja, recursos naturais renováveis que precisam do Estado para ter o seu uso ordenado.⁷³²

Assim, os regimes de acesso e de uso dos recursos pesqueiros tornaram-se regulados pelo Poder Público. Em função dessa condição, o exercício da atividade pesqueira depende de autorização prévia do órgão competente e é limitada pelas regras e proibições descritas na política nacional pesqueira.⁷³³ Entretanto, uma vez obtida a autorização, permissão ou licença para pescar, o direito de acesso ao recurso pesqueiro é válido, via de regra, em todo o território

⁷²⁸ Cf. art. 18.

⁷²⁹ GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e; GOMES, Adriano Camargo, Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 99–117, 2018, p. 111.

⁷³⁰ LOBÃO, **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento**, p. 199.

⁷³¹ Cf. art. 20, V.

⁷³² LOBÃO, **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento**, p. 199.

⁷³³ Cf. os arts. 24 a 26 da Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009.

nacional, desde que respeitadas as regras de uso para cada tipo de atividade pesqueira.⁷³⁴ Trata-se dos chamados recursos de uso comum, ou simplesmente comuns.⁷³⁵

Os recursos de uso comum, por seu turno, possuem duas características principais, que dificultam a sua gestão: exclusividade, haja vista a dificuldade de restrição de potenciais beneficiários, e rivalidade, uma vez que, se um usuário utiliza o bem, retira dos demais a possibilidade de explorá-lo.⁷³⁶ Esses bens podem ser geridos sob quatro regimes básicos de apropriação, que na prática sobrepõem-se uns aos outros: livre acesso, quando não há direitos de propriedade bem definidos; propriedade privada, quando os direitos de exploração são delegados, com exclusão de terceiros, a um indivíduo ou grupo de pessoas; propriedade comunal ou comunitária, na qual o controle do acesso e do uso é feito por uma comunidade definida de usuários;⁷³⁷ e propriedade estatal, em que os direitos relativos aos bens são detidos pelo Estado, que decide acerca das regras de acesso e de uso.⁷³⁸

No tema dos recursos de uso comum, importa destacar algumas contribuições doutrinárias não jurídicas. Nesse contexto, Elinor Ostrom se opôs à corrente que era majoritariamente aceita à época, que se valia do trabalho seminal de Hardin para afirmar que apenas os regimes de propriedade estatal e privada poderiam criar situações de incentivo propícias ao uso sustentável dos recursos.⁷³⁹ Para a autora, há possibilidade de alcance de bons resultados na gestão desses bens em nível local, quando os atores se envolvem na criação e adaptação das regras de manejo. Ostrom demonstra, mediante casos práticos especialmente ligados ao manejo de recursos pesqueiros por comunidades locais, que estes grupos têm alcançado sucesso em determinadas situações por também serem capazes de cooperar para construir arranjos de exclusões, restrições e controle de acesso e de uso que podem ter

⁷³⁴ De acordo com o art. 7º, parágrafo único, do Decreto n.º 8.425, de 31 de março de 2015.

⁷³⁵ Do inglês “commons”, que se origina das expressões “*common goods*” ou “*common-pool resources*”.

⁷³⁶ FEENY, David *et al*, A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois, *in*: **Espaços e recursos naturais de uso comum**, São Paulo: NUPAUB - USP, 2001, p. 19.

⁷³⁷ Mckean e Ostrom esclarecem que o regime de propriedade comunal constitui uma propriedade privada compartilhada, portanto, é um regime híbrido. MCKEAN, M; OSTROM, Elinor, Common property regimes in the forest: just a relic from the past?, **Unasylva**, v. 46, n. 1, p. 3–15, 1995.

⁷³⁸ FEENY *et al*, A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois, p. 20–21.

⁷³⁹ Trata-se de artigo clássico, sobre a superexploração de recursos de uso comum em regime de livre acesso, cuja principal conclusão é que “the commons, if justifiable at all, is justifiable only under conditions of low-population density. As the human population has increased, the commons has had to be abandoned in one aspect after another”. Defende o autor, então, que a existência de recursos de uso comum só geraria ruína a todos. Consequentemente, o único regime possível para eles seria necessariamente o privado, ainda que isso não fosse justo. (HARDIN, Garrett, The tragedy of the commons, **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243–1248, 1968, p. 1248.) Em novo trabalho, publicado em 1978, Hardin passa a reconhecer que o regime estatal de propriedade também pode ser uma alternativa à tragédia dos comuns, o que não deixa de ser, entretanto, uma posição ainda radical. (HARDIN, Garrett, Political requirements for preserving our common heritage, *in*: BOKAW, H. P. (Ed.), **Wildlife and America**, Washington: Council of Environmental Quality, 1978, p. 310–317.)

consequências ambientais positivas. Sob essa premissa, desenvolveu-se um conjunto de oito princípios (*design principles*) considerados elementos básicos para uma gestão estável desses recursos.⁷⁴⁰ Seus argumentos têm sido discutidos e endossados por diversos trabalhos ao longo das últimas décadas.⁷⁴¹

Pode-se considerar que o instituto das RESEX-MAR incorpora a posição defendida pela teoria dos recursos de uso comum. Uma vez criada a RESEX, o usufruto dos recursos pesqueiros nela contidos passa a ser destinado a um grupo local, a população tradicional beneficiária, que deve engajar-se na sua gestão sustentável. Isso pode implicar na exclusão de outros pescadores, ainda que estejam formalmente aptos a realizar a atividade pesqueira, uma vez que o uso dos recursos pesqueiros daquela região acompanha o regime territorial.⁷⁴² Assim, eles passam a ser manejados sob um regime de propriedade que combina características do tipo estatal e comunal, de maneira que o ordenamento da pesca artesanal sustentável pode ser considerado um direito-dever do Estado e das comunidades tradicionais pesqueiras nas RESEX-MAR.⁷⁴³

Outrossim, qualquer conflito aparente de normas que se enseje argumentar também se soluciona pela especificidade do regime jurídico das RESEX frente ao regime geral de pesca.⁷⁴⁴ Aliás, esse arranjo legal, ao invés de contraditório, mostra-se coerente com a proposta da teoria

⁷⁴⁰ Os princípios, que não possuem a intenção de serem encarados como panaceia para os problemas da gestão de recursos de uso comum, são: limites claramente definidos; coerência entre as regras de apropriação e autorização para o uso com as condições locais; arranjos de tomadas de decisão coletivas; monitoramento (feito pelo próprio grupo ou por pessoas por ele escolhidas); previsão de sanções gradativas conforme a gravidade e o contexto das violações das regras operacionais acordadas; mecanismos de resolução de conflitos; reconhecimento mínimo de direitos de organização interna (sem questionamentos por autoridades governamentais externas); e, em sistemas de *common pool resources* (CPR) que fazem parte de sistemas maiores, níveis institucionais alinhados para todas as atividades (apropriação, provisão, monitoramento, aplicação, resolução de conflitos e governança). (OSTROM, Elinor, **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 88 e ss.)

⁷⁴¹ Muitos estudiosos se valeram de assunções dos estudos de Ostrom para tratar da gestão ecossistêmica, de modo que serão aprofundados no capítulo 5. Alguns exemplos são encontrados em: FEENY *et al*, *A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois*; DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA (Orgs.), **Espaços e recursos naturais de uso comum**, São Paulo: USP, 2001; ANDERSSON, Krister P.; OSTROM, Elinor, *Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective*, **Policy Science**, n. 41, p. 71–93, 2008; BERKES, Fikret, *Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais*, *in*: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina Simão (Eds.), **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**, Florianópolis: APED, 2005; ARMITAGE, Derek; CHARLES, Anthony; FIKRET, Berkes (Orgs.), **Governing the coastal commons: communities, resilience and transformation**, New York: Routledge, 2017; BARBOSA DE ALMEIDA; ALLEGRETTI; POSTIGO, *O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas*.

⁷⁴² Vale lembrar que o próprio conceito de unidade de conservação (v. art. 2º, I da Lei do SNUC) não deixa dúvidas acerca da inclusão dos recursos naturais no regime específico que a sua criação impõe a determinada área.

⁷⁴³ Corroborar o afirmado o fato de que, mesmo a controversa Portaria MMA n.º 445, de 17 de dezembro de 2014, que proibiu a captura de espécies de peixes ameaçadas de extinção, já abria a possibilidade da pesca das espécies classificadas na categoria vulnerável em RESEX e RDS, atendidos os requisitos previstos, como a autorização por parte do ICMBio (ver nota de rodapé n.º 564563).

⁷⁴⁴ Seguindo o mesmo raciocínio empreendido no item anterior.

dos recursos de uso comum e os objetivos legais das RESEX. Reconhece o instituto que, nas sociedades atuais, em que geralmente os recursos possuem múltiplos usos e as comunidades não estão mais isoladas, a administração compartilhada apresenta-se opção viável para que se obtenha uma gestão sustentável dos recursos naturais.⁷⁴⁵

De tal modo, os direitos de comunidades tradicionais pesqueiras habitarem e pescarem exclusivamente nas RESEX marinho-costeiras são juridicamente possíveis. No entanto, a forma como sua efetivação ocorre depende, dentre outros fatores, de instrumentos de gestão específicos. Assim, vale discutir como a regulamentação da gestão das RESEX-MAR operacionaliza o usufruto dos direitos concedidos aos pescadores artesanais tradicionais.

3.2.3.2 A distribuição não equitativa de direitos e obrigações

Os instrumentos de gestão das RESEX-MAR prejudicam o compartilhamento equitativo de direitos e obrigações entre o Estado e as comunidades tradicionais pesqueiras. As formas de utilização e proteção do ambiente localizado nessas unidades de conservação são variadas, moldando-se por meio de instrumentos de gestão territorial e dos recursos naturais. As falhas a seguir revelam carência de equidade no contrato de concessão de direito real de uso (3.2.3.2.1), bem como no plano de manejo e no conselho gestor (3.2.3.2.2).

3.2.3.2.1 *A má distribuição de obrigações e direitos no contrato que concede o direito de uso às comunidades*

As reservas extrativistas são efetivadas por meio de instrumentos que desnaturam o equilíbrio de esforços comunitários e estatais para a conservação almejado pelos seus objetivos legais. As cláusulas do contrato que concede o direito de uso das terras de RESEX impõem excessivas obrigações às comunidades tradicionais.

A consolidação territorial em RESEX se concretiza com a concessão da posse coletiva à comunidade.⁷⁴⁶ Isso requer um procedimento de regularização fundiária que, além da identificação das terras situadas dentro do perímetro da UC, inclui a desapropriação das propriedades privadas existentes e incorporação destas ao domínio público, seguida da

⁷⁴⁵ FEENY *et al.*, A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois, p. 33.

⁷⁴⁶ Vale lembrar que, para o ICMBio, as comunidades concessionárias são definidas conforme o perfil da família beneficiária. Vide nota de rodapé n.º 675.

concessão do direito real de uso.⁷⁴⁷ O decreto que cria a RESEX contém declaração de interesse social para fins de desapropriação das terras situadas dentro do seu perímetro, sendo que a competência para desapropriar as propriedades privadas previamente existentes e indenizar os respectivos proprietários fica a cargo do órgão ambiental.⁷⁴⁸

A competência para essa regularização fundiária recai primeiramente sobre a Secretaria do Patrimônio da União (SPU),⁷⁴⁹ que arrecada os terrenos de marinha e passa o bem ao MMA. Após a cessão entre os órgãos da União, o MMA deve repassar a área para o ICMBio,⁷⁵⁰ que então celebra um terceiro termo com a associação representante das comunidades tradicionais extrativistas locais, não sendo necessário que cada indivíduo esteja a ela associado para receber o direito.⁷⁵¹ A concessão deve ocorrer de forma gratuita, dispensando-se processo licitatório.⁷⁵² Ademais, trata-se de direito real de uso especial,⁷⁵³ haja vista que resolúvel se for dada destinação diversa da prevista no contrato ou se houver alienação, quando o contrato dispuser em sentido contrário.⁷⁵⁴

⁷⁴⁷ A desapropriação no Brasil é permitida pelo art. 5º da Constituição Federal, que, no inciso XXIV afirma que ela pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Ademais, o descumprimento da função social da propriedade pode dar ensejo à desapropriação-sanção, que ocorre nos casos dos arts. 182, § 4º, 184 e 243 da CF. As hipóteses de desapropriação por interesse social são previstas no art. 2º da Lei 4.132/1962.

⁷⁴⁸ Segundo as normas previstas na IN ICMBio n.º 02, de 3 de setembro de 2009.

⁷⁴⁹ O Decreto-lei n.º 9.760/46 afirma que cabe à Secretaria do Patrimônio da União demarcar os terrenos de marinha, no seu art. 9º.

⁷⁵⁰ Coutinho et al tratam da resistência infundada do MMA em repassar o bem ao ICMBio, substituindo a transferência do domínio por um mero ato de entrega. COUTINHO, Larissa; BARROS, Larissa S. C.; OLIVEIRA, Mirna. Limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais. (no prelo).

⁷⁵¹ A título ilustrativo, extratos dos contratos celebrados em 2010 na Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua, no Pará, para fins de concessão do direito de uso da terra, podem ser consultados em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/4324>. A consulta aos documentos originais não é disponibilizada nos canais de comunicação do ICMBio.

⁷⁵² Segundo arts. 1º, 2º e 18, § 1º da Lei n.º 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens da União, alterada pela Lei n.º 11.481/2007.

⁷⁵³ O art. 1.225 do Código civil elenca os direitos reais de uso, figurando a concessão de direito real de uso entre eles desde 2017, por força da Lei n.º 13.465. Via de regra, o direito real de uso é estável e pode ser transferido por atos *inter vivos* ou por sucessão. MEIRELLES; BURLE FILHO, **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 296; 649–650.

⁷⁵⁴ De relevo citar os seguintes trechos do art. 7º do Decreto-Lei n.º 271, de 1967: É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (redação dada pela Lei n.º 11.481/2007). § 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. § 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. § 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. § 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou

A outorga da posse coletiva pelo ente público ocorre, então, por meio de um contrato de concessão de direito real de uso.⁷⁵⁵ O CCDRU também disciplina o uso dos recursos, prevendo os direitos e as obrigações dos moradores e do órgão ambiental.⁷⁵⁶ Mas as normas nesse assunto se submetem ao previsto no plano de manejo, que, uma vez publicado, constitui o instrumento oficial para tanto.⁷⁵⁷ A fim de que não haja divergências entre o CCDRU e o plano de manejo, deve ocorrer a revisão do CCDRU naquilo que forem conflitantes.⁷⁵⁸

Enquanto o CCDRU não é firmado, a comprovação dos direitos e obrigações territoriais dos comunitários é feita por um Termo de Compromisso (TC) assinado com as famílias residentes baseado no cadastro da população tradicional beneficiária.⁷⁵⁹ A RESEX-MAR também pode ter o uso de suas terras regulado provisória e precariamente pelo Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), instrumento aplicável a espaços da região costeiro-marinha que visa disciplinar áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais.⁷⁶⁰ Vale ressaltar que, pelo caráter temporário, o TAUS não tem o condão de promover a cessão dos usos dos recursos naturais dentro do território da UC, com exclusividade, às comunidades tradicionais beneficiárias.⁷⁶¹

Adentrando-se nas obrigações decorrentes da cessão do direito real de uso, vale ressaltar que, além das previsões decorrentes do Decreto-Lei n.º 271, de 1967, outras determinações vieram previstas na própria Lei do SNUC. São elas: a obrigação de “participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação”, assim como as proibições de uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de realização de práticas que danifiquem os seus habitats ou, ainda, que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas.⁷⁶²

por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência. Esses os demais dispositivos do Decreto de 1967 já apresentados foram seguidos pelo art. 4º do Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que regulou, pela primeira vez, as RESEX e jamais fora objeto de revogação expressa.

⁷⁵⁵ Cf. arts. 18, § 1º e 23 da Lei do SNUC.

⁷⁵⁶ Cf. art. 23, § 2º, III.

⁷⁵⁷ O mesmo raciocínio, embora não expresso em lei, deve valer para acordo de gestão ou plano de utilização porventura existentes.

⁷⁵⁸ Como prevê o art. 13 do Decreto n.º 4.340.

⁷⁵⁹ Conforme o art. 13 do Decreto 4340 e o art. 18 da IN n.º 03/2007. Outras aplicações do TC foram tratadas nos itens 2.2.2 e 3.1.2.

⁷⁶⁰ Segundo a Portaria n.º 89/2010 da SPU, nos arts. 2º e 11, esse instrumento, de caráter excepcional, precário e provisório, trata-se da fase inicial de regularização fundiária, podendo ser convertido em CCDRU. Isso é reforçado pelo art. 10-A da Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, incluído pela Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017.

⁷⁶¹ Pelo texto do parágrafo único do art. 11 da IN n.º 89, o uso comum do povo deve ser mantido nas áreas objeto de TAUS para navegação, prática de atividades pesqueiras e acesso público.

⁷⁶² Cf. art. 23, §§ 1º e 2º, I e II.

Entretanto, os termos do CCDRU distribuem as obrigações entre Estado e comunidades tradicionais de maneira desproporcional, tanto quantitativa como qualitativamente.⁷⁶³ A partir da análise da minuta do contrato utilizada pelo ICMBio, um estudo identificou que, das 34 obrigações constantes, 24, ou seja, cerca de 70%, direcionam-se à associação concessionária, enquanto que dez (aproximadamente 30%) recaem sobre o concedente (o ICMBio).⁷⁶⁴ Quanto ao conteúdo dos dispositivos, além da imposição de deveres demasiados à associação que representa a comunidade, identificam-se lacunas e ambiguidades.

De maneira geral, ao ICMBio, representado pelo chefe da unidade, compete a supervisão com vistas a assegurar o desenvolvimento social e econômico dos comunitários e a fiscalização do cumprimento do contrato, que é gratuito e tem duração indeterminada.⁷⁶⁵ Obrigações específicas são listadas quanto ao cadastramento dos beneficiários, à realização da revisão do instrumento de gestão da UC, e à supervisão da área concedida.⁷⁶⁶ A ele cabe, ainda, analisar pedidos de autorização para realização de atividades, conforme a legislação vigente, e convocar o conselho da UC sempre que necessário for, incumbências estas, que, embora estejam na mesma cláusula das obrigações, implicam mais em poderes do que em deveres.⁷⁶⁷

Para a associação que representa as comunidades tradicionais, por outro lado, são impostas: a obrigação geral de tomar as medidas administrativas necessárias para preservar, recuperar, defender e controlar o imóvel cedido; obrigações específicas como a de zelar pela recuperação do meio ambiente por meio do uso sustentável dos recursos naturais; assegurar que intervenções, ações e atividades a serem realizadas na área tenham a prévia aprovação do ICMBio e de outorgar o Reconhecimento de Ocupação Gratuita de Fração Ideal aos moradores; proibições como a intransferibilidade e a impossibilidade de edificação de construções que venham a descaracterizar a área sem prévia e expressa autorização do ICMBio; e ainda ônus, a exemplo do pagamento dos encargos tributários decorrentes das atividades sujeitas à tributação, e o de arcar com a perda do direito de uso ainda que o ato que lhe deu causa tenha sido praticado por apenas um indivíduo.⁷⁶⁸

⁷⁶³ As cláusulas do CCDRU foram comentadas em publicação do ICMBio. Vide: ICMBIO, **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas unidades de conservação federais**.

⁷⁶⁴ SUASSUNA; COUTINHO; OLIVEIRA, Os limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais, p. 550–551.

⁷⁶⁵ De acordo com as cláusulas 2ª e 6ª, I, itens “b” e “g”.

⁷⁶⁶ Cláusula 6ª, I, itens “c”, “d” e “g”.

⁷⁶⁷ SUASSUNA; COUTINHO; OLIVEIRA, Os limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais, p. 551.

⁷⁶⁸ Essas obrigações estão estabelecidas, respectivamente, nas cláusulas 6ª, II, 2ª e 9ª do contrato.

Analisando-se especificamente o conteúdo das obrigações, destacam-se algumas limitações: lacunas, quando não se especificam as ações administrativas a serem tomadas pela associação no sentido defender e controlar o imóvel, sobretudo em caso de ameaças causadas por pessoas de fora da UC; e ambiguidade, pela falta de clareza quanto à abrangência temporal das ações de recuperação ambiental da área e quanto aos tipos de intervenções e ações que demandam autorização por parte do ICMBio. Ademais, não se mostra razoável que todas as obrigações ligadas à proteção do ambiente da RESEX fiquem sob a responsabilidade da associação, bem como que haja rescisão do contrato se a associação “em conjunto ou individualmente, descumprir o disposto contrato, bastando, para tanto, decisão motivada do órgão gestor, ou seja, sem abertura de processo administrativo ou qualquer aviso prévio, notificação judicial ou extrajudicial.”⁷⁶⁹

Vale mencionar, por fim, que, além desses problemas, o CCDRU sofre de carência de efetivação. Das 28 RESEX federais marinho-costeiras, apenas 17 possuem o instrumento outorgado à população.⁷⁷⁰ É bem verdade que a existência do CCDRU, por si só, não garante a conclusão da regularização fundiária, tampouco impede que outros instrumentos de gestão da unidade de conservação sejam implementados. Mas a precariedade da posse comunitária facilita a permanência de propriedades privadas anteriores ou a inserção de novas ocupações alheias à comunidade, gerando conflitos com as comunidades locais. Retomando-se o exemplo da RESEX Prainha do Canto Verde, no Ceará,⁷⁷¹ em que pese o CCDRU tenha sido celebrado apenas um ano após a criação da UC, ação de reintegração de posse movida por um estrangeiro antes da criação da UC teve sentença positiva e transitou em julgado em 2017, de modo que sua execução está atualmente ameaçando de despejo moradores tradicionais do local.⁷⁷² Mas o CCDRU é o único documento apto a comprovar a legalidade da posse desses comunitários, de maneira que sua inexistência tornaria ainda mais frágil a ocupação das comunidades diante da concorrência com outros atores que desejam se instalar no lugar, além de impedir que elas tivessem acesso a benefícios econômicos e sociais decorrentes de outras política públicas.

⁷⁶⁹ Ainda no esteio de: SUASSUNA; COUTINHO; OLIVEIRA, Os limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 542. Segundo o Painel Dinâmico de Informações do ICMBio, no assunto “consolidação territorial”, filtro “Reservas Extrativistas”, apenas seis possuíam o CCDRU: Arraial do Cabo, Canavieiras, Corumbau, Pirajubaé, Soure e Tracuateua.

⁷⁷¹ O caso da referida RESEX foi apresentado no item 3.2.2.2.

⁷⁷² Conforme noticiado em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/beberibe/2020/08/25/familias-nativas-temem-perder-suas-casas-na-comunidade-da-prainha-do-canto-verde--em-beberibe.html>. Acesso em: 21 abr. 2021.

O fato é que o CCDRU, apesar de essencial para a garantia da posse coletiva de comunidades pesqueiras em RESEX, o faz sob pena de inculcar-lhes pesadas obrigações, malferindo a equidade apregoada diretamente na CDB e indiretamente na Lei do SNUC. Por outro lado, os instrumentos de gestão das UCs também são regulados de maneira a asseverar desigualdades nas RESEX-MAR.

3.2.3.2.2 *As desigualdades da gestão participativa moldada pelos instrumentos de gestão*

Os instrumentos de gestão das RESEX-MAR não traduzem uma gestão compartilhada entre as comunidades pesqueiras e o Estado.⁷⁷³ Apesar de possuírem avanços quanto ao envolvimento das CTPs quando comparados aos de outras unidades de conservação, a operacionalização dos instrumentos é submetida, cada vez mais, ao órgão gestor, distanciando-se da ingerência das comunidades.

Os instrumentos oficiais de gestão de unidades de conservação apresentam aplicação peculiar nas RESEX. Existia, inicialmente, um roteiro metodológico para delimitar as regras de criação dos planos de manejo as reservas extrativistas de recursos florestais e outro voltado para as de recursos pesqueiros, ambos publicados em 2004 pelo IBAMA. Fundamentados em princípios como o ecossistêmico e o da precaução, estrangeiros ao vocabulário dos comunitários, os planos de manejo esperados por esses roteiros se mostravam tão sofisticados, que, na opinião de autores como Lobão, não admitiam uma construção com base em saberes e participação locais.⁷⁷⁴

Depois desse documento, o ICMBio publicou, em 2007, diretrizes para a elaboração do plano de manejo de RESEX e RDS.⁷⁷⁵ Nelas não apareciam mais os princípios anteriormente elencados. A participação das populações tradicionais podia se dar por meio de seus próprios sistemas de organização e de representação social e espaços de decisão coletiva, reuniões públicas, pelo conselho da unidade e por grupos de trabalho com maioria de representantes das comunidades.⁷⁷⁶ O plano de manejo final, antes de ser objeto de deliberação pelo conselho, deveria passar pelo ICMBio para que um parecer técnico fosse elaborado a respeito.⁷⁷⁷

⁷⁷³ Como era de se esperar pelos objetivos legais do instituto outrora apresentados. Revisite-se o item 3.2.1.1.

⁷⁷⁴ Nesse sentido: LOBÃO, **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento**, p. 55–58.

⁷⁷⁵ INs n.º 01 e 03, ambas de 18 de setembro de 2007.

⁷⁷⁶ Cf. art. 8º, parágrafo único da IN n.º 01.

⁷⁷⁷ Cf. art. 9º da IN n.º 01.

O procedimento hoje é unificado para todas as UCs federais, com algumas disposições próprias para as RESEX e RDS.⁷⁷⁸ A “ampla” participação popular prevista para as RESEX e RDS ocorre por meio do grupo de governança, que é responsável por definir como se dará o processo de planejamento e na oficina de elaboração do plano em si, a participação dessas comunidades devendo ser representativa e majoritária em ambos os espaços.⁷⁷⁹ Vale mencionar, ainda, que a deliberação do conselho gestor a respeito do plano de manejo deve ser antecedida pela aprovação de uma assembleia intercomunitária organizada por representantes das populações tradicionais, salvo se for considerada desnecessária pelo grupo de governança.⁷⁸⁰

É nas regras de cunho material desses instrumentos onde se evidenciam as falhas de equidade. Importa ressaltar, de pronto, que o plano de manejo não é disciplinado de maneira a delimitar, necessariamente, as condições para o uso sustentável dos recursos haliêuticos, elemento essencial da gestão das RESEX-MAR. Com efeito, o plano de manejo constitui documento complexo e custoso, sua elaboração e implementação constituindo um dos maiores desafios das RESEX.⁷⁸¹ No entanto, ao silenciar acerca de determinada prática, ele pode acabar não contribuindo para a adaptação de técnicas ou usos proibidos realizados por comunidades tradicionais à legislação ambiental e pesqueira.⁷⁸²

Ante à dificuldade de o plano de manejo abarcar, com a riqueza de detalhes e a rapidez necessárias, o regramento sobre os usos dos recursos vivos na UC, é de se esperar que a legislação reconheça que outros instrumentos lhe podem anteceder ou complementar. Nas INs de 2007, o plano de utilização era previsto como instrumento legal construído e compactuado pela população que regulamentava a utilização dos recursos e demais atividades dos moradores e extrativistas e que servia de base para a construção do plano de manejo.⁷⁸³ Ele foi substituído, com o advento da IN n.º 29, de 05 de setembro de 2012, pelo “acordo de gestão”, que também se aplicava a outras UCs de uso sustentável.⁷⁸⁴ A IN de 2012 afirmava que o acordo de gestão continha as regras construídas e definidas pela população tradicional beneficiária da unidade de

⁷⁷⁸ Como apresentado no item 2.1.3.2.2.

⁷⁷⁹ Cf. arts. 2º, incisos IV e X 12, incisos II e IV da IN.

⁷⁸⁰ Vide art. 12, V e § 1º e 2º da IN.

⁷⁸¹ Como reconhecido em vários estudos empíricos. Entre outros: FERREIRA, Vilson Tadei Brito; MANESCHY, Maria Cristina; RIBEIRO, Tânia Guimarães, A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas, **Agricultura familiar: pesquisa, formação e desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 49–56, 2017, p. 51.

⁷⁸² Atividades ilegais podem fazer parte da estratégia de sobrevivência de comunidades tradicionais, como relatado por: DIEGUES, **Cultura Marítima, conhecimento e manejo tradicionais na Resex Marinha do Arraial do Cabo**. Exemplos dessas atividades serão apresentados no capítulo 4.

⁷⁸³ De acordo com o art. 6º, II da IN n.º 01 e art. 17 da IN n.º 03.

⁷⁸⁴ Conforme arts. 1º ao 4º da IN de 2012.

conservação de uso sustentável e o Instituto Chico Mendes quanto às atividades tradicionalmente praticadas, o manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação ambiental, considerando-se a legislação vigente.⁷⁸⁵ Ademais, o acordo dependia da solicitação formal da população tradicional, seus representantes, ou do ICMBiO, bem como sua formalização ocorria por meio da aprovação do conselho gestor, seguida da publicação de uma portaria do ICMBIO.⁷⁸⁶

Na prática, em várias RESEX-MAR, os acordos de gestão formalizam acordos locais sobre a atividade pesqueira, conhecidos como acordos de pesca. Estes últimos nasceram de iniciativa local de resolução diante de situações de escassez de estoques pesqueiros no interior do Pará, na década de 1960,⁷⁸⁷ tornando-se meio consensual recorrente de solucionar conflitos entre pescadores ribeirinhos e comerciais quanto ao acesso e ao uso de recursos pesqueiros.⁷⁸⁸ A ação comunitária veio a ser incorporada ao ordenamento pesqueiro em 2002, quando o IBAMA instituiu os parâmetros mínimos para que lhes fossem dados força vinculante, definindo-os como “conjunto de medidas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em uma determinada área, definida geograficamente”. Para sua elaboração é prevista a participação das comunidades envolvidas, com etapas de mobilização, reuniões e assembleias. Na fase de implementação, o monitoramento e a avaliação periódica do instrumento também são requisitos formais.⁷⁸⁹

Atualmente, tanto a oficialização das regras comunitárias como o disciplinamento provisório ou detalhado do uso dos recursos naturais em RESEX ocorre por meio dos chamados “planos específicos”, os quais, uma vez aprovados, passam a integrar o plano de manejo.⁷⁹⁰ Em 2017, a IN de 2012 foi revogada pela IN que unificou a elaboração e a revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais.⁷⁹¹ Nela, afirma-se que planos específicos podem ser elaborados como desdobramento do plano de manejo e, excepcionalmente, ao mesmo tempo

⁷⁸⁵ Art. 2º da IN de 2012.

⁷⁸⁶ Arts. 8º e 12º da IN de 2012.

⁷⁸⁷ A história de um dos primeiros acordos de pesca, celebrado em 1985, em Santarém, na Amazônia, é contada em: CASTRO, Fábio de; MCGRATH, David, O manejo comunitário de lagos na Amazônia, **Parcerias estratégicas**, v. 6, n. 12, p. 112–126, 2001.

⁷⁸⁸ Uma visão geral dos acordos de pesca enquanto instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos é dada por: FERREIRA, Fabrício Ramos, Acordos de pesca, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 361–368.

⁷⁸⁹ IN IBAMA n.º 29, de 31 de dezembro de 2002.

⁷⁹⁰ Cf. art. 15, § 1º, da IN 07/2017, a IN 29 de 2012 apenas poderá ser aplicada para regular os casos em que o acordo estava em processo final de elaboração ou em análise quando da sua publicação do referido. Já a integração automática ao plano de manejo está prevista no art. 7º, § 3º da IN 07/2017.

⁷⁹¹ Trata-se da já mencionada IN ICMBio n.º 07/2017.

ou mesmo antes dele.⁷⁹² Ademais, estabelece-se que os planos específicos sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais pelas populações tradicionais de UCs de uso sustentável devem ser construídos em conjunto com a população, detalhar previsões do plano de manejo e conter apenas regras complementares ou não previstas na legislação ou outros instrumentos de gestão.

A unificação de procedimentos e instrumentos articuláveis ao plano de manejo adotada recentemente pelo ICMBio privilegia a desburocratização, mas pode distanciar os comunitários da gestão das RESEX. Por um lado, uniformizar facilita a condução dos procedimentos técnicos pelo ICMBio, agiliza e torna menos custoso o processo.⁷⁹³ Por outro lado, é preciso tornar claro às comunidades as novas vias de construção de regras de manejo de recursos, para que não se acabe desestimulando a formalização de acordos comunitários e o compartilhamento de saberes necessário para que se alcancem regras adequadas ao modelo de conservação socioambiental almejado em RESEX.⁷⁹⁴

Já no que se refere ao conselho gestor das RESEX, apesar de ter caráter deliberativo, o Estado concentra a maior parte do poder que ele pode exercer. Pelo fato de ser, por força de lei, deliberativo, o conselho gestor das RESEX e RDS possui grande vantagem em relação ao das demais UCs.⁷⁹⁵ Isso significa que é obrigatório passar pela ratificação (e não simplesmente apreciação) do conselho todos os assuntos de interesse das comunidades beneficiárias e que possam gerar impactos ou benefícios relacionados à implementação da RESEX, inclusive o plano de manejo da unidade.⁷⁹⁶

Quanto à composição do conselho, nas RESEX e RDS devem constar, majoritariamente, representantes das populações tradicionais beneficiárias, ao lado de representantes do poder público e dos demais setores da sociedade civil.⁷⁹⁷ O conselho pode ser auxiliado por “comitês de gestão” a ele vinculados, constituídos pelo ICMBio e por representantes das populações

⁷⁹² Cf. §§ 2º e 5º do art. 7º da IN 07/2017.

⁷⁹³ Segundo Barros, as novas regras tiveram nítida preocupação de melhorar a gestão das UCs promovidas pelos planos de manejo em termos de integração normativa, institucional, instrumental e geográfica. (BARROS, **A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras**, p. 55–56). Algumas expectativas institucionais em torno das mudanças acerca do Plano de Manejo foram expressadas em entrevista disponível em: <https://www.oeco.org.br/%20reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>. Acesso em: 10 maio 2021.

⁷⁹⁴ A Reserva Extrativista Marinha de Soure, no estado do Pará, foi selecionada pelo ICMBIO como uma das duas UCs-piloto para a aplicação da nova metodologia para elaboração e revisão de planos de manejo. A UC faz parte das RESEX do atlântico amazônico analisadas no capítulo 4.

⁷⁹⁵ Conforme consta nos art. 18, §2º e 20, §4º, da Lei do SNUC, as RESEX e RDS serão geridas “por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade”.

⁷⁹⁶ Cf. art. 5º, IX da Instrução Normativa ICMBio n.º 09, de 05 de dezembro de 2014.

⁷⁹⁷ O art. 15 da IN 09 estabelece a representação majoritária da população tradicional.

tradicionais.⁷⁹⁸ Sua presidência é, porém, do “chefe da unidade”, ou seja, do órgão público executor, assim como ocorre em qualquer outra categoria de UC.⁷⁹⁹

Com efeito, o caráter deliberativo do conselho pode aumentar o poder da comunidade na definição das regras internas e influenciar a tomada de decisão pública mesmo além dos limites da UC. Mas, para tanto, precisa-se garantir o conhecimento e a discussão prévios dos assuntos por parte da comunidade. Tendo em vista que, pela sua composição, o conselho gestor se afigura muito mais como fórum de debates de diversos setores da sociedade do que de pontos de vista entre os comunitários, para que as comunidades sejam capazes de exercer influência nos acontecimentos dentro e no entorno das RESEX, não sucumbindo a interesses exógenos, estratégias de descentralização mostram-se essenciais.

Dessa forma, as RESEX-MAR onde se tem observado um empoderamento comunitário são aquelas que têm conseguido se organizar em torno de associações locais, geralmente com a assistência de ONGs ou comitês intermediários de decisão.⁸⁰⁰ Contudo, o sucesso dessas medidas, dentro do quadro atual de regulamentação, depende sobremaneira da atuação contínua do gestor, que precisa ser especialmente sensibilizado para estimular a autonomia das comunidades tradicionais envolvidas e a vinculação destas ao território da RESEX.⁸⁰¹

É possível afirmar, portanto, que o disciplinamento dos instrumentos que implementam as RESEX está, cada vez mais, submetendo as ações das comunidades ao órgão público executor da política de conservação ambiental competente. A lei estabelece o direito ao uso comunal aos seus beneficiários, mas a regulamentação delimita arranjos institucionais que submetem o poder decisório ao Estado. Assim, pode-se afirmar que, no estágio atual, falta o elemento essencial de uma gestão compartilhada em áreas protegidas: a equidade na capacidade de influência nas tomadas de decisão relativas à gestão do espaço entre o Estado e seus usuários.⁸⁰²

⁷⁹⁸ Os comitês de apoio ao conselho deliberativo nasceram no Pará, como forma de consolidar uma gestão descentralizada onde há uma grande diversidade de comunidades. Nesse sentido: PRADO, Deborah; SEIXAS, Cristina Simão, Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 281–298, 2018, p. 292–293.

⁷⁹⁹ Vide nota de rodapé n.º 373.

⁸⁰⁰ Como relatado em: PROST, Catherine, Reservas extrativistas marinhas: avanço ou retrocesso?, **Revista desenvolvimento e meio ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 321–342, 2018, p. 328–330.

⁸⁰¹ O estudo de caso apresentado no item 4.2, da segunda parte desta tese, aprofundará esse assunto.

⁸⁰² No mesmo sentido: BARBOSA DE ALMEIDA; ALLEGRETTI; POSTIGO, O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas, p. 43–44; GOMES; GOMES, Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental, p. 111. Existe, porém, divergência de opiniões quanto à existência ou não de cogestão em RESEX, como retratado em: PRADO; SEIXAS, Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas, p. 291–292.

Reforçam esse entendimento algumas dificuldades práticas enfrentadas pelas comunidades, muitas decorrentes das alterações legais sofridas ao longo dos anos: a falta de recursos para implementar programas sociais e a ausência de ingerência de todo o colegiado do conselho deliberativo, pela dispersão da população, de maneira que se acaba tendo decisões concentradas nas mãos de seu presidente (o mesmo chefe da unidade); a ausência de formações com a comunidade, a falta de apoio institucional nas demandas comunitárias e a falta de transparência nas ações do ICMBio.⁸⁰³

Ademais, a existência de espaços públicos de reflexão conjunta acerca do instituto das RESEX vem sendo ameaçada. A Comissão das Reservas Extrativistas Federais (CONAREX), criada pela Portaria Conjunta MMA/ICMBio n.º 96/2018, depois de amplas discussões entre movimentos sociais e Poder Público, foi extinta em 2019. Essa comissão não apenas voltava-se a atuar no apoio, na proposição e no monitoramento das políticas de proteção dos meios de vida e da cultura das populações extrativistas tradicionais, de uso sustentável dos recursos naturais renováveis das reservas extrativistas federais e de conservação da biodiversidade, como também deveria propor uma minuta de regulamentação.⁸⁰⁴ Ainda que a parte do decreto que a revogou tenha tido a inconstitucionalidade declarada pelo STF, parece que suas reuniões ainda não foram retomadas.⁸⁰⁵

O Poder Legislativo também tem atuado no intuito de estabelecer mudanças no instituto em prejuízo da participação das comunidades tradicionais pesqueiras. O Projeto de Lei n.º 313/2020 visa alterar a definição legal de RESEX contida na Lei do SNUC para suprimir o termo “de pequeno porte” e, assim, permitir a criação de rebanhos de bovinos e bubalinos em seu interior.⁸⁰⁶ Demais disso, foi proposto o PL n.º 3.068/2015, no intuito de recategorizar RESEX de Canavieiras, na Bahia, para a categoria de APA, que somente veio a ser arquivado em 2019, após intensa reação social negativa.⁸⁰⁷ Tudo isso demonstra a intenção estatal de

⁸⁰³ Conforme resultados de pesquisa empírica efetuada por: PROST, Reservas extrativistas marinhas: avanço ou retrocesso?, p. 337.

⁸⁰⁴ Gomes e Gomes analisaram criticamente a CONAREX, salientando que o requisito de consenso, incluído sem discussão pública, para aprovação de suas deliberações, tornava inócua a presença majoritária de comunidades tradicionais em sua composição. (BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro W.; ALLEGRETTI, Mary Helena; POSTIGO, Augusto. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 25-55, 2018.)

⁸⁰⁵ Revisitar as notas de rodapé n.º 320 e 321. Não se encontrou qualquer informação acerca da ocorrência de reunião para discutir o PLANAFE ou a CONAREX.

⁸⁰⁶ O trâmite e o inteiro teor do referido PL podem ser consultados em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2237320>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁸⁰⁷ Sobre o PL 3.068, ver: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1738598> e <https://www.sosma.org.br/noticias/canavieiras/>. Acesso em: 20 maio 2021.

fragilizar a já combalida proteção despendida aos territórios tradicionais pesqueiros, ao mesmo tempo em que autoriza o aumento da geração de impacto ambiental nesses espaços.

Por todo o exposto, dentre as categorias de manejo do SNUC, nem mesmo as RESEX podem ser consideradas local de governança compartilhada.⁸⁰⁸ Segundo a análise de como a lei organiza as dinâmicas da relação do Estado, por intermédio de suas diversas instituições, com as comunidades pesqueiras, para fins de gestão da área protegida ora efetuada, entende-se que a RESEX se enquadra muito mais no tipo de governança por governos (Tipo A). As normas demonstram que é o Estado quem determina o perímetro geográfico da RESEX, elabora as condições para a concessão do direito de uso do território, acompanha a formulação do plano de manejo, autoriza atividades, chefia a unidade e preside seu conselho gestor.

Com efeito, a ideia originária de implementar um modelo de desenvolvimento que, ao invés de centrar na ciência e na tecnologia, apoiasse-se fundamentalmente na gestão promovida por populações locais detentoras de conhecimentos tradicionais e organizadas em associações,⁸⁰⁹ transformou-se num modelo de governança centrado no conselho gestor, este, por sua vez, submetido ao poder estatal.⁸¹⁰ Como consequência, a gestão da ocupação e dos usos dos recursos das RESEX, pode ser classificada, no máximo, como “cogestão, com forte controle governamental”.⁸¹¹ A comunidade, que detém o direito formal de uso exclusivo do espaço, é apenas um dentre os diversos atores envolvidos, recaindo sobre o poder público, que, não à toa, é chamado de “responsável pela sua administração” e “chefe da unidade” pela legislação, a maior parcela de poder.⁸¹²

Apesar dessas limitações, as RESEX ainda são o instrumento brasileiro de conservação da biodiversidade marinha que melhor se ocupa da relação entre comunidades pesqueiras e unidades de conservação. Essa afirmação se enrobustece quando se consideram os demais regimes jurídicos das áreas protegidas marinhas e costeiras. É que se identificam, no disciplinamento de algumas categorias, previsões que chegam a impedir a reprodução sociocultural dessas comunidades, negando-lhe seus direitos territoriais.

⁸⁰⁸ Revisitar a tabela da tipologia de governança de áreas protegidas da Figura 1.

⁸⁰⁹ O Decreto n.º 98.863/1990, que instituiu a Resex do Alto Juruá, previa a possibilidade de realização de convênio entre associações e o Poder Público (na época o Ibama) para a gestão da reserva no art. 2º. Essa previsão não mais existe nas normas que atualmente regulamentam o instituto.

⁸¹⁰ Observe-se que, do Decreto de 1990 para a Lei do SNUC, foi suprimida a parte que afirmava caber ao Ibama “supervisionar as áreas extrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no contrato de que trata o artigo anterior.” Além de remover o verbo “supervisionar”, a regulação atual, como demonstrado, dá ao ICMBio uma série de atribuições de poder.

⁸¹¹ PROST, Catherine; SANTOS, Mário Alberto dos, Gestão territorial em unidades de conservação de uso sustentável e incoerências no SNUC, *Novos Cadernos NAEA*, v. 19, n. 1, p. 143–158, 2016, p. 155–156.

⁸¹² Vide notas de rodapé 795 e 799.

Dois grupos sistematizam os problemas identificados. O primeiro deles agrupa os problemas intrínsecos, situados na estrutura das normas, como previsões normativas que carecem de indicação de algum elemento da conduta esperada (obrigação/ permissão/ proibição ou o conseqüente), ou que apresentam falta de clareza quanto ao conteúdo da norma ou às suas conseqüências (ambíguas). O segundo grupo, e esse foi o que norteou a presente parte, é o dos problemas relacionais, que expressam inconsistência do ordenamento jurídico (falta de harmonia, lógica e conexão) quanto ao tratamento dado às CTPs em contexto de UCs marinho-costeiras. Nesse aspecto, verificou-se: uma má distribuição de direitos, restrições e deveres, manifestada por proteções insuficientes combinadas com proibições excessivas, como a impossibilidade de pescar em UCs de proteção integral, ou requisitos legais desproporcionais, de que são exemplos a exigência de iniciativa comunitária no procedimento criatório, as obrigações impostas pelo CCDRU e a concentração do poder decisório no poder público, em RESEX; assim como conflitos de normas, como quando o regime jurídico de UCs de proteção integral de posse e domínio público prevê proibições que malferem os direitos de não-remoção e de consulta com vistas ao consentimento livre prévio e informado.

Esses problemas relacionais constituem, ademais, imperfeições na realização dos compromissos estatais ligados às obrigações de conservação da biodiversidade marinha, na medida em que dificultam a consolidação de uma noção de complementariedade entre os modos de vida tradicionais e as áreas protegidas marinhas e costeiras. Diferentemente do apregoado nos princípios que compõem a conservação da diversidade biológica, como o do respeito a caracteres culturais, da utilização sustentável dos recursos naturais, da equidade e da participação, que requerem uma aplicação conjunta e harmônica de todos eles, essas limitações nacionais podem impedir a sustentabilidade dos modos de vida das comunidades tradicionais pesqueiras que interessam à conservação.

A análise ora efetuada ainda leva à confirmação de estudos anteriores que já identificavam nas áreas protegidas fatores de vulnerabilização de comunidades pesqueiras, sendo as unidades de conservação incapazes de fazer valer, apropriadamente, os direitos socioambientais que nelas incidem. Mesmo após duas décadas de existência de um sistema nacional de espaços protegidos para a conservação da biodiversidade formalmente constituído no Brasil, prevalece um cenário de insuficiências, sob uma perspectiva geral, e de negação e dificuldades de implementação, sob o viés de determinadas categorias, quanto aos direitos dessas comunidades. Vistas sob um olhar estrutural, é preciso lembrar que essas limitações podem ser tidas como parte de um problema comum em países periféricos: muitas vezes, as

previsões legais sucumbem a interesses políticos e econômicos que acabam por restringir o acesso a benefícios e prestações sociais, o que é expresso em baixíssimos graus de eficácia de direitos e garantias, especialmente quanto a determinadas parcelas marginalizadas da sociedade.⁸¹³

Feito o diagnóstico das principais fragilidades que permeiam o direito brasileiro das AMPs no que tange às CTPs, volta-se o olhar às possibilidades normativas de se evitar ou superá-los. Explicitando uma certa ambivalência das unidades de conservação, existem aberturas normativas que permitem solucionar conflitos, promover uma maior participação social, ou mesmo fortalecer os direitos socioambientais das CTPs como um todo no planejamento e na gestão do instituto. Isso será demonstrado pela análise de conjuntos específicos de circunstâncias práticas que levaram ao uso de mecanismos regulatórios mitigadores dos problemas identificados e das potencialidades normativas do conceito de abordagem ecossistêmica em vias de consolidação no direito brasileiro.

⁸¹³ Por todos, em referência à América Latina em geral, ver: O'DONNELL, Paulo Sérgio Pinheiro Guillermo; MÉNDEZ, Juan E. (Orgs.), **The (un)rule of law & the underprivileged in Latin America**, [s.l.]: University of Notre Dame Press, 1999. Para o caso brasileiro em particular, ver: MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela, **On the nature and impacts of noncompliance: with a case study of informality and street vending in Brazil**, Tese de doutoramento em Direito e Sociologia, Universidade de Brasília/Universidade de Bielefeld, Brasília/Bielefeld, 2021; NEVES, Marcelo, Entre Subintegração e Sobreintegração: a cidadania inexistente, **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, p. 253–275, 1994. Para um exemplo mais específico, com relação às CTPs: ARAUJO; MOITA, The problems of under-inclusion in marine biodiversity conservation: the case of Brazilian traditional fishing communities.

**PARTE II – DESTACANDO OPORTUNIDADES JURÍDICAS DE
HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS DE CTPS E AS AMPS**

Apesar das fragilidades observadas na proteção dos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras oferecida pelo direito aplicável às AMPs no Brasil, é possível identificar oportunidades para evitar, contornar, ou mitigar os problemas identificados na Parte I desta tese. Nesta segunda parte, a principal pergunta que se intenta responder é: quais são as vias jurídicas existentes para uma proteção efetiva dos direitos das CTPs diante da criação de unidades de conservação marinho-costeiras?

A fim de viabilizar a análise que se pretende efetuar, buscar-se-á identificar as possibilidades e as condições de compatibilização dos regimes jurídicos de proteção das CTPs com os das AMPs recorrendo-se a duas abordagens: uma casuística e uma conceitual. Primeiro, uma abordagem casuística será adotada, no intuito de revelar experiências de aplicação de percursos jurídicos que, embora previstos no ordenamento nacional, dificilmente são implementados no contexto de unidades de conservação marinho-costeiras no Brasil. Espera-se, com isso, lançar luz às melhores práticas (*best practices*) de governança de áreas marinhas protegidas, aqui entendidas como os arranjos jurídicos que implementam, de maneira coerente, a perspectiva socioambiental abraçada pelo SNUC, respeitando e promovendo os direitos das CTPs em contexto de unidades de conservação marinho-costeiras.

O estudo de casos dará ensejo a um estudo dos contornos jurídicos e possíveis implicações de um conceito em vias de consolidação na seara do direito brasileiro que lida com a conservação da biodiversidade marinha: a abordagem ecossistêmica. É que, partindo de uma visão de ecossistema que pressupõe uma íntima ligação entre humanos e o meio ambiente, ela pode apregoar adaptações legislativas ou interpretativas que fomentem a implementação de um modelo de gestão que se opera mediante o uso de vários tipos de conhecimento e o respeito às fronteiras da integridade dos ecossistemas, à semelhança dos modos de vida tradicionais das comunidades pesqueiras. Por outro lado, ainda que a aplicação de uma gestão baseada em ecossistemas já tenha sido internacionalmente reconhecida como *best practice* para a governança oceânica,⁸¹⁴ a abordagem ecossistêmica que figura em textos normativos ainda carece de precisão, de maneira que ela pode ser alvo de muitas das críticas levantadas em torno da juridicidade do desenvolvimento sustentável.⁸¹⁵

⁸¹⁴ GELCICH, Stefan *et al*, Assessing the implementation of marine ecosystem based management into national policies: Insights from agenda setting and policy responses, **Marine Policy**, v. 92, p. 40–47, 2018, p. 41.

⁸¹⁵ As controvérsias que rodeiam a expressão são relatadas há vários anos por juristas e permanecem até a atualidade, como se percebe da leitura dos excertos a seguir: “[...] a definição da expressão desenvolvimento

A tese desencadeia, então, um viés propositivo. Por um lado, explorar as minúcias das relações jurídicas estabelecidas por UCs por meio do estudo de casos concretos possibilita, além de aprofundar o entendimento dos problemas que se sobressaem do complexo cenário de normas que permeia o assunto, subsidiar propostas para uma aplicação mais coerente da legislação brasileira. Por outro lado, a discussão acerca da abordagem ecossistêmica permite avaliar os riscos e potencialidades que a sua adoção expressa no ordenamento jurídico pátrio pode desencadear quanto à promoção dos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras nos instrumentos jurídicos que se voltam à conservação da biodiversidade marinha brasileira.

Nesse contexto, no intuito de destacar vias jurídicas de melhor acomodação dos direitos das CTPs no direito das AMPs, sem prejudicar o necessário respeito à integridade do ecossistema, apresentam-se: um estudo de casos concretos revelador de estratégias normativas conciliatórias (Capítulo 3), seguido de discussões em torno das potencialidades advindas da consolidação, no direito brasileiro, da abordagem ecossistêmica (Capítulo 4).

sustentável não é pacífica e é possível distinguir aproximadamente sessenta significados para esse termo, cada um revelando uma concepção das relações do homem com a natureza e do desenvolvimento com o meio ambiente”.(SILVA, Solange Teles da, **O direito ambiental internacional**, Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 103.) e “[...] the principle’s broad and evasive texture carries with it significant hesitation as to its meaning, contents and legal implications”. (BARRAL, The principle of sustainable development, p. 103.)

4 ESTRATÉGIAS CONCILIATÓRIAS REVELADAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS PRÁTICOS REPRESENTATIVOS

É possível identificar experiências regulatórias que contornaram os problemas discutidos na primeira parte deste trabalho quanto ao direito das UCs marinho-costeiras quando analisadas do ponto de vista dos direitos das comunidades tradicionais de pescadores. Sob condições locais específicas, na praia do Aventureiro, foi possível restabelecer a legalidade da presença da comunidade que nela desenvolve modos de vida tradicionais, ao passo que, nas reentrâncias amazônicas, RESEX têm conseguido dar voz às comunidades locais no que tange ao manejo pesqueiro.

O presente capítulo está estruturado em torno de casos representativos de soluções para a efetivação de cada um dos blocos de direitos de comunidades tradicionais pesqueiras que são inadequadamente protegidos pelo direito brasileiro das AMPs. A representatividade foi considerada segundo três critérios: o quantitativo, o qualitativo e o de excepcionalidade. Os dois primeiros se expressam pela escolha de exemplos que, juntos: reúnem medidas normativas relacionadas ao direito das AMPs tanto no aspecto do ordenamento territorial como no da gestão dos recursos naturais; que já estão institucionalizadas e outras em vias de formalização; que atuam preventivamente ou na resolução de conflitos e, ainda, que se consubstanciam em regras de abrangência nacional, estadual e local. Buscou-se, ainda, exemplos capazes de expressar a diversidade socioambiental das diferentes regiões costeiras brasileiras; assim como relatar fatos ligados a instrumentos jurídicos aplicáveis aos momentos da criação e da implementação da gestão de unidades de conservação. Em termos de excepcionalidade, tomados individualmente, os casos escolhidos dão visibilidade: a um dos raros exemplos de recategorização de parque para UC de Uso Sustentável no ambiente marinho, sendo a categoria resultante (RDS) pouquíssimo explorada no sistema costeiro-marinho, em que pese sua semelhança ao regime jurídico das RESEX;⁸¹⁶ e aos possíveis benefícios de uma aplicação espacial mais alargada das RESEX-MAR, que geralmente cobrem espaços geográficos reduzidos, respectivamente, no primeiro e no segundo estudo.

Os casos são apreciados de acordo com a seguinte metodologia: inicialmente, faz-se uma apresentação detalhada do contexto socioecológico, a fim de prover o leitor com a

⁸¹⁶ Conforme os dados do CNUC, existem apenas quatro RDS com área marinha no Brasil. Ver Anexo A.

dimensão concreta dos atores, do ambiente, do tempo e das questões legais envolvidas;⁸¹⁷ em seguida realiza-se uma análise crítica, demonstrando as soluções jurídicas tomadas, com destaque para potencialidades e limitações ligadas aos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras.⁸¹⁸

Desse modo, a criação Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro ilustra solução normativa para cessar a ameaça de direitos territoriais causada por UCs marinho-costeiras de proteção integral e domínio público no sudeste brasileiro (4.1), ao passo que a região de maior concentração de RESEX-MAR do Brasil, exemplificada pela RESEX de Cururupu, tem logrado êxito em desenhar e implementar medidas de manejo pesqueiro (4.2).

4.1 A CRIAÇÃO DA RDS DO AVENTUREIRO (RJ) COMO ESTRATÉGIA PARA CESSAR CONFLITOS ENVOLVENDO DIREITOS TERRITORIAIS DAS CTPS

Na comunidade de pescadores do Aventureiro, a criação de uma RDS representou a principal solução normativa para conflitos que perduraram por mais de três décadas. Entre uma série de fatores que têm gerado transformações sociais, econômicas e ambientais na região, a existência de UCs de proteção integral eram fonte de intensos debates com a população da vila do Aventureiro, que estava situada dentro dos limites de uma reserva biológica e na área de influência de um parque marinho estaduais (4.1.1). A instituição da RDS do Aventureiro promoveu a superação dos potenciais impactos substanciais aos modos de vida sustentáveis da comunidade causados pelas normas das UCs anteriormente existentes na localidade (4.1.2).

4.1.1 O pano de fundo socioambiental

No ambiente insular do litoral fluminense, em meio a importantes exemplares da fauna e da flora dos últimos resquícios de Mata Atlântica nativa, um povoado representante de comunidades caiçaras interagiu com uma série de eventos desestabilizadores de seus modos de vida tradicionais (4.1.1.1). De maneira específica, as restrições oriundas da política de conservação ambiental, em especial da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul e do Parque

⁸¹⁷ A expressão “contexto socioecológico” é usada nesta tese no sentido do conceito de sistemas socioecológicos cunhado por Berkes e Folke no âmbito da gestão dos ecossistemas em: **Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience**, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

⁸¹⁸ Neste ponto, a pesquisa qualitativa realizada nesta tese valeu-se de técnicas de estudo de caso que se desdobram em três camadas (contexto, caso e unidades de análise), nos moldes apresentados em: YIN, Robert K., **Estudo de caso: planejamento e métodos**, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Estadual Marinho do Aventureiro, eram causa de muitos conflitos com a população da vila do Aventureiro (4.1.1.2).

4.1.1.1 A realidade socioecológica da Ilha Grande

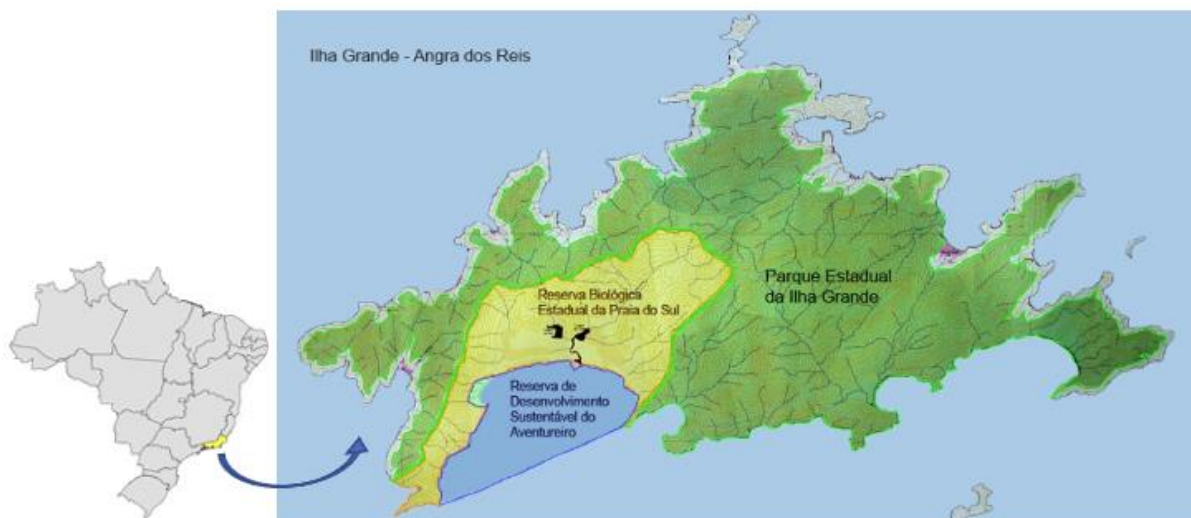
A Praia do Aventureiro localiza-se numa enseada ao sudoeste da Ilha Grande,⁸¹⁹ pertencente ao município de Angra dos Reis, estado do Rio de Janeiro, região Sudeste do Brasil.⁸²⁰ Coberta por remanescentes de mata atlântica, a localidade é atualmente protegida por duas unidades de conservação estaduais: a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro (vide À esquerda, mapa do Brasil com destaque em amarelo para o estado do Rio de Janeiro. À direita, mapa com três das unidades de conservação da Ilha Grande, município de Angra dos Reis/RJ, conforme configuração instituída após a Lei Estadual n.º 6.793, de 28 de maio de 2014. F). O lugar abriga, ainda, uma pequena vila de pescadores, formada por cerca de 20 famílias.⁸²¹

⁸¹⁹ Vide, na À esquerda, mapa do Brasil com destaque em amarelo para o estado do Rio de Janeiro. À direita, mapa com três das unidades de conservação da Ilha Grande, município de Angra dos Reis/RJ, conforme configuração instituída após a Lei Estadual n.º 6.793, de 28 de maio de 2014. F abaixo, a região em verde claro, dentro dos limites da RDS do Aventureiro.

⁸²⁰ Os dados estatísticos sobre o município de Angra dos Reis estão disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/angra-dos-reis.html>. Acesso em: 01 abr. 2021.

⁸²¹ Segundo Seixas, no final da década de 1990, a comunidade possuía 22 famílias e 39 pescadores. Em 2013, Prado mapeou vinte famílias na localidade. (SEIXAS, Cristina Simão, **Estratégias de pesca e utilização de animais pro comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**, Dissertação de mestrado em Ecologia, Unicamp, Campinas, 1997; PRADO, Deborah Santos, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, Dissertação de mestrado em Ecologia, Unicamp, Campinas, 2013.)

Figura 3 – Mapa do Brasil com destaque para a Ilha Grande



À esquerda, mapa do Brasil com destaque em amarelo para o estado do Rio de Janeiro. À direita, mapa com três das unidades de conservação da Ilha Grande, município de Angra dos Reis/RJ, conforme configuração instituída após a Lei Estadual n.º 6.793, de 28 de maio de 2014. Fonte: Adaptado de <http://www.ilhagrande.org/pagina/mapa-reserva-desenvolvimento-sustentavel-aventureiro>. Acesso em: 01 abr. 2021.

A Ilha Grande constitui a maior ilha do estado do Rio de Janeiro, com 193 km² de relevo acidentado e clima tropical quente-úmido, com alto índice pluviométrico.⁸²² A geografia da região é composta por mais de uma centena de praias, muitos morros, cabos e enseadas. Primitivamente, os morros eram recobertos por densa floresta tropical e, na planície, identificavam-se restinga, praia, pântanos e manguezais.⁸²³ Além do mais, apesar de as temperaturas serem amenas, chove com frequência, formando-se inúmeros cursos d'água que abastecem a população local.⁸²⁴ O local apenas é alcançável por meio de barcos que saem de Angra dos Reis.

Numa das praias de mais difícil acesso da Ilha Grande, habita o povo do Aventureiro, caiçaras cujos modos de vida indicam alta dependência dos recursos naturais. Sítios arqueológicos apontam que os primeiros habitantes do local foram um grupo de pescadores que

⁸²² ARAUJO, Dorothy Sue Dunn de; OLIVEIRA, Rogério Ribeiro de, Reserva biológica estadual da praia do sul (Ilha Grande, estado do Rio de Janeiro): lista preliminar de flora, *Acta botânica Brasilica*, v. 1, n. 2, p. 83–94, 1988, p. 83.

⁸²³ *Ibid.*, p. 84; COSTA, Gustavo Villela Lima da, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, Tese de doutoramento em Antropologia Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008, p. 26.

⁸²⁴ FERREIRA, Helena Catão Henriques, **Redefinindo territórios: preservação e transformação no Aventureiro-Ilha Grande (RJ)**, Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRJ, Rio de Janeiro, 2004, p. 43.

se instalou num pequeno morro chamado de Ilhote do Leste há mais de três mil anos.⁸²⁵ No passado mais recente, a região teve períodos com grandes fazendas de café e cana-de-açúcar, que degradaram a parte setentrional da ilha, mas ao sul, predominou, até a década de 1960, a prática de agricultura e pesca artesanal. Esta última, além de servir à subsistência dos habitantes da vila, tinha seu excedente vendido, nos períodos de safra da tainha, para circunvizinhos e na cidade de Angra dos Reis. De forma complementar, eram realizadas atividades como artesanato, extrativismo animal e vegetal e caça eventual.⁸²⁶

O raro contato com o continente impulsionou o desenvolvimento de um conhecimento ecológico permeado por forte coesão social. Os primeiros barcos a motor chegaram na região na década de 1970. Vivendo em isolamento com relação às cidades fluminenses, os membros da comunidade compartilhavam entre si saberes sobre o ciclo de vida dos animais, as técnicas pesqueiras e as condições meteorológicas, além dos trabalhos realizados. Na época, era comum a realização de mutirões para a construção das casas, o uso coletivo das casas de farinha e o arrasto de praia da tainha.⁸²⁷

De 1970 até 2013, a estabilidade dos modos de vida da população local sofreu perturbações principalmente por fatores relacionados às políticas públicas incidentes na região.⁸²⁸ Os fatos mais relevantes podem ser assim sintetizados: na década de 1970, a política de modernização da pesca levou muitos pescadores a trabalhar na pesca embarcada, ou em traineiras⁸²⁹, sobretudo da sardinha,⁸³⁰ ao passo que a inauguração do trecho Santos-Rio da BR-101, em 1974, abriu a ilha para o turismo;⁸³¹ em 1981, foi criada a Reserva Biológica da Praia do Sul (RBPS), tornando ilegais muitas práticas tradicionais da comunidade; e, em 1994, cessou uma influência marcante da política de segurança pública na região, com a desativação de uma

⁸²⁵ Como descoberto durante os estudos técnicos que precederam a criação da Reserva da Praia do Sul, segundo relatado em: PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 32.

⁸²⁶ *Ibid.*, p. 32–34.

⁸²⁷ *Ibid.*

⁸²⁸ Como demonstrado por PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**.

⁸²⁹ O termo traineira pode ser usado para designar uma embarcação a motor ou a rede de pesca, usada sobretudo para a pesca da sardinha. Nesse sentido: SEIXAS, **Estratégias de pesca e utilização de animais pro comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**, p. 75; PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 90; FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**, 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, p. 1697.

⁸³⁰ COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 121.

⁸³¹ MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda, **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**, Tese de doutoramento, UERJ, Rio de Janeiro, 2010, p. 83.

penitenciária que, por mais de um século, afugentava visitantes e incutia medo nos moradores.⁸³²

As decisões a nível familiar e comunitário no povoado permaneceram, porém, favorecendo a conservação da biodiversidade local. Um dos elementos que demonstra isso é a diversificação das atividades exercidas pelos seus membros, cujas famílias possuem pelo menos um membro que realiza em média seis atividades. E, dentro da pesca artesanal, a mais exercida entre elas, a variedade de espécies capturadas também é grande.⁸³³

Demais disso, apesar do avanço da pesca embarcada verificado principalmente nas décadas de 1970 e 1980,⁸³⁴ a pesca artesanal mantém-se de extrema importância na praia do Aventureiro.⁸³⁵ A pesca assalariada, desempenhada em embarcações que atuavam mais distantes da baía (comumente chamada de “pesca de fora”), trouxe uma racionalidade econômica antes inexistente entre os pescadores. Contudo, os riscos físicos e financeiros típicos da atividade, que só trazia retorno econômico se houvesse captura suficiente para gerar lucro, além do distanciamento dos familiares que causava e da sobrepesca, levaram muitos pescadores a abandoná-la e retornar à modalidade artesanal.⁸³⁶

A agricultura e outras formas de extrativismo são atividades igualmente mais ligadas ao passado. Com a implantação da RBPS, as queimadas outrora comuns nos roçados, assim como a caça, foram proibidas, de modo que os seus praticantes se redirecionaram para a pesca e o turismo. Já a coleta de materiais como madeira, lenha, bambu, cipó e palmito, antigamente muito usados na construção das casas, canoas e remos, assim como a coleta de crustáceos, mexilhões, sururu, também reduziram bastante. Ela continua sendo praticada entre mulheres e crianças, mas se destinam completamente à subsistência da população local.⁸³⁷

⁸³² Segundo Costa, além de alguns comunitários terem exercido trabalhos no presídio, o medo das fugas frequentes dos prisioneiros, somado aos muitos dias longe de casa que formavam a rotina de vários moradores faziam com que as mulheres se agrupassem umas nas casas das outras para se defender das ameaças de violência, tendo sido este outro elemento de coesão social. (COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 39.)

⁸³³ PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 66.

⁸³⁴ *Ibid.*, p. 34–37.

⁸³⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁸³⁶ De acordo com Seixas, quando o pescador da praia do Aventureiro trabalha em traineira, geralmente o lucro da pescaria (total arrecadado menos impostos e custos de operação) é dividido 50% para o proprietário do barco e 50% é repartido conforme as funções desempenhadas pela tripulação. (SEIXAS, **Estratégias de pesca e utilização de animais pro comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**, p. 77.)

⁸³⁷ PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 57–58.

A pesca artesanal é praticada por cerca de 80% dos moradores da vila.⁸³⁸ As principais modalidades são: linha e anzol, rede de espera de superfície e rede de fundo cerco e arrasto de praia,⁸³⁹ realizadas em canoas a remo, barcos a motor e lanchas, botes e caiaques e, em alguns casos, baleeiras.⁸⁴⁰ O pescado capturado é também determinante para a segurança alimentar dos habitantes, sendo consumido diariamente por 65% dos moradores, mesmo quando as condições climáticas dificultam a pesca, como durante o inverno, graças à técnica da salga e secagem da qual muitos se utilizam. Um ponto que indica resiliência da atividade está na manutenção da ampla diversidade das pescarias da região, em que pesem os vetores de mudança.⁸⁴¹

O turismo, por sua vez, vem se difundindo enormemente em toda a Ilha Grande, mas não consegue proporcionar a mesma autonomia que a pesca artesanal para a comunidade do Aventureiro. Se, enquanto havia o presídio, a demanda turística era baixa, geralmente de mochileiros e surfistas, e inexistiam grandes estruturas físicas, hoje quase todas as famílias oferecem algum serviço turístico (*camping*, aluguel de quartos, bares, restaurantes e transporte). A atividade, porém, não beneficia de forma homogênea os habitantes, sendo causa de desigualdades sociais, bem como é sazonal, não gerando renda fixa.⁸⁴² Também gerou a transformação de algumas relações sociais que antes ocorriam na base da confiança, troca e favor, em relações mercantis.⁸⁴³ Por outro lado, o turismo praticado pela comunidade costeira do Aventureiro destaca-se do observado no restante da ilha por ser majoritariamente familiar e mediado por relações culturais. Os comunitários continuam sendo proprietários de seus negócios, não atingidos pela especulação imobiliária e pela transformação paisagística que assolam as proximidades.⁸⁴⁴

O turismo ecológico tem sido estimulado desde que as primeiras unidades de conservação foram introduzidas na Ilha Grande. Ainda que indiretamente, as UCs de proteção integral estimularam um turismo peculiar na vila do Aventureiro, mais comunitário.⁸⁴⁵ Essas

⁸³⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁸³⁹⁸³⁹ O arrasto de praia pode ser considerado tipo de pesca tradicional, segundo, entre outros: SEIXAS, **Estratégias de pesca e utilização de animais pro comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**; COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**.

⁸⁴⁰ PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 51–53.

⁸⁴¹ *Ibid.*, p. 84.

⁸⁴² *Ibid.*, p. 60–61.

⁸⁴³ MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda; FONTOURA, Leandro Martins, Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades, *in: V Encontro Nacional da Anppas*, Florianópolis: ANPPAS, 2010, p. 1–13; MENDONÇA, **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**, p. 65.

⁸⁴⁴ MENDONÇA, **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**, p. 259.

⁸⁴⁵ MENDONÇA; FONTOURA, Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades.

mesmas unidades, porém, eram vistas como principal fator de perda de qualidade de vida entre os comunitários, as ações com vistas à sua implementação constituindo vetor de muitos dos conflitos vivenciados pelo povo do Aventureiro nos últimos anos.

4.1.1.2 As interações dos direitos da comunidade pesqueira do Aventureiro com o direito das UCs marinho-costeiras

As condições naturais da Ilha Grande sempre constituíram elementos essenciais para o estilo de vida do povoado que nela habita, e, mais recentemente, tornou-se objeto de extrema valorização turística. Mas o estabelecimento de unidades de conservação na localidade e em seu entorno foi alvo de conflitos socioambientais por cerca de três décadas. Somente em 2014 um novo desenho jurídico cessou as violações de direitos perpetradas na região (4.1.1.2.2), como resultado de um processo de busca pela harmonização da relação das instituições estatais com a comunidade iniciado em 2006 (4.1.1.2.1).

4.1.1.2.1 *Os impactos sociais das UCs de proteção integral: dos conflitos à busca pela compatibilização*

A riqueza da biodiversidade da Ilha Grande vem sendo reconhecida por normas visando à sua proteção há mais de meio século. Além de estar inserida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica desde 1991,⁸⁴⁶ até o começo do ano de 2014, a Ilha Grande era objeto de quatro unidades de conservação instituídas pelo governo estadual do Rio de Janeiro: o Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul (RBPS), a Área de Proteção Ambiental (APA) de Tamoios e o Parque Estadual Marinho do Aventureiro (PEMA), todas sob gestão do Instituto Estadual do Ambiente (INEA-RJ), vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade (SEAS-RJ). Com exceção do PEIG, as demais UCs da Ilha Grande faziam parte do Mosaico Bocaína, criado em 2006.⁸⁴⁷ Segundo estudos de campo realizados no local, as UCs eram razão de boa parte da insatisfação dos comunitários, em especial a reserva biológica, que cobria a área de moradia do povo do Aventureiro.⁸⁴⁸

⁸⁴⁶ Sobre a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, vide: http://www.rbma.org.br/rbma/index_rbma.asp. Acesso em: 02 abr. 2021. Para mais informações sobre o estatuto jurídico das reservas da biosfera, revise-se a nota de rodapé n.º 160.

⁸⁴⁷ O Mosaico Bocaína foi criado pela Portaria do MMA n.º 349, de 11 de dezembro de 2006. Mais informações em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/5042>. Acesso em: 01 abr. 2021.

⁸⁴⁸ Nesse sentido: PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**; MENDONÇA, **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**; COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**; FERREIRA, **Redefinindo territórios: preservação e transformação no Aventureiro-Ilha Grande (RJ)**.

Duas UCs mantiveram-se intactas, situando-se nas proximidades da vila do Aventureiro: o Parque Estadual da Ilha Grande e a APA de Tamoios. O PEIG foi a primeira unidade de conservação da ilha, criado por meio do Decreto Estadual n.º 15.273, de 28 de junho de 1971. Com o objetivo inicial de incentivar o turismo da região e preservar os recursos naturais, o parque veio a ser ampliado em 2007, passando a visar proteger também ecossistemas costeiros como manguezais e restingas e regiões acima de 100m de altura.⁸⁴⁹ Em 1982, a APA de Tamoios foi criada, com objetivos que incluíam aspectos naturais e culturais e área de abrangência maior que a do parque, sobrepondo-se a 46,95% de seu território e protegendo também porções marinhas da ilha, além de outras áreas da baía de Angra dos Reis.⁸⁵⁰

Outras duas UCs influenciavam mais diretamente os modos de vida do povo do Aventureiro: a Reserva Biológica da Praia do Sul e o Parque Estadual Marinho do Aventureiro. A RBPS foi criada pelo Decreto Estadual n.º 4.972, de 02 de dezembro de 1981, englobando terras à sudoeste da Ilha Grande, no intuito de “preservar, sob rigoroso controle estadual, os ecossistemas naturais que abrigam exemplares da flora e da fauna indígenas”, consideradas “fontes inestimáveis para as pesquisas ecológicas”.⁸⁵¹ Já o Parque Estadual Marinho do Aventureiro foi criado pelo Decreto Estadual n.º 15.983, de 27 de novembro de 1990, em área geográfica marinha, logo abaixo à da REBIO, com o objetivo de “resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção da flora e fauna e das belezas naturais, com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos”.⁸⁵²

Por força das normas contidas no texto dos decretos instituidores dessas UCs, as porções terrestres da região passaram a ser de domínio público e as atividades exploratórias de recursos naturais foram proibidas. Apesar de ter tornado as terras da Vila do Aventureiro de domínio público, a RBPS não foi de pronto implementada. Os moradores não foram removidos, mantendo-se no local ilegalmente.⁸⁵³ A instituição do parque, por seu turno, não interferiu diretamente no acesso e uso de recursos pesqueiros pelos comunitários, já que o decreto criador previu norma que abria uma exceção para a realização da pesca artesanal, que restaria

⁸⁴⁹ Por meio do Decreto Estadual n.º 40.602, de 12 de fevereiro de 2007.

⁸⁵⁰ Informações sobre a APA de Tamoios podem ser consultadas em: <http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/apa-de-tamoios/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

⁸⁵¹ Cf. o preâmbulo e o art. 2º do referido decreto.

⁸⁵² Cf. art. 1º.

⁸⁵³ COSTA, *O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social*, p. 56.

autorizada.⁸⁵⁴ O decreto também permitiu atividades de pesquisa científica, turismo ecológico e de educação ambiental, desde que previamente autorizadas pelo órgão gestor.⁸⁵⁵

Na década de 1990, a implantação da RBPS começou a ocorrer, dando início aos conflitos sociais entre os comunitários e os funcionários do órgão ambiental gestor e gerando uma intensificação do turismo. Outros fatores que convergiram para esse quadro foram: a sobrepesca, que reduziu os estoques pesqueiros, levando algumas empresas de pesca à falência, e a desativação e implosão do presídio. Em 2000, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro instaurou um inquérito civil para apurar as incompatibilidades das ações empreendidas no interior das UCs alegadas por um grupo ativista ambiental, tornando concreta a ameaça de remoção da população local. Como resposta, a comunidade fundou a Associação dos Moradores e Amigos do Aventureiro (AMAV) para representar legalmente seus interesses, com a ajuda da consultoria da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da ONG Sapê, estabelecendo-se um novo canal de diálogo entre a população local e o poder público.⁸⁵⁶

Os conflitos se agravaram alguns anos depois da promulgação da Lei do SNUC e da integração das unidades às categorias previstas na lei federal. Em 2006, a intensificação do turismo e das atividades repressoras da prefeitura gerou outro inquérito civil, desta feita para tutelar os direitos da comunidade caiçara.⁸⁵⁷ Ele culminou na elaboração de um plano de carga, homologado por meio da assinatura de um termo de compromisso entre a Prefeitura de Angra dos Reis, o Ministério Público Estadual, a Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA)⁸⁵⁸ e a AMAV para limitar os acampamentos no local à capacidade de pessoas suportada, sem, contudo, que tenham sido estabelecidas restrições sobre o uso do mar territorial. Ao poder público, entre outras obrigações, coube facilitar o desempenho da atividade pela divulgação de informações, elaboração de normas e garantia de condições básicas de saneamento, esgoto e coleta de resíduos e à comunidade, respeitar os limites estabelecidos quanto aos usos das UCs e informar os visitantes sobre as regras ambientais locais.⁸⁵⁹

⁸⁵⁴ Cf. o art. 3º, parágrafo único, do Decreto Estadual n.º 15.983, de 27 de novembro de 1990. Acerca da constitucionalidade desse dispositivo, remete-se o leitor à primeira parte desta tese, item 3.1. O assunto será retomado também na análise crítica deste caso concreto.

⁸⁵⁵ De acordo com o art. 4º do Decreto Estadual n.º 15.983, de 27 de novembro de 1990.

⁸⁵⁶ COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 193–209.

⁸⁵⁷ Trata-se do ICP n.º 581/06.

⁸⁵⁸ Por meio da Lei Estadual n.º 5.101, de 04 de outubro de 2007, a FEEMA foi extinta e suas competências passaram a ser exercidas pelo INEA-RJ.

⁸⁵⁹ O termo não foi encontrado na rede mundial de computadores. Informações sobre o assunto estão disponíveis em: https://angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=42606&IndexSigla=imp. Algumas de suas cláusulas estão transcritas em COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 217–218.

Importa ressaltar que o termo de compromisso firmado sublinhou a necessidade de resolução definitiva da situação da população nativa. A desafetação da área de ocupação da comunidade situada dentro dos limites da RBPS para substituí-la por uma RDS também foi recomendada pelo MP, em decorrência do processo de sua negociação.⁸⁶⁰ Esse encaminhamento deu origem à instituição de um grupo de trabalho (GT do Aventureiro), pela Resolução da SEAS-RJ n.º 57. O GT do Aventureiro durou dois anos, período em que informações *in loco* e documentais foram levantadas, além de terem sido realizadas oficinas temáticas com a comunidade.⁸⁶¹ Esta, por sua vez, tinha opiniões divididas quanto à recategorização da REBIO, fosse para reserva de desenvolvimento sustentável ou para área de proteção ambiental.

A falta de consenso entre os comunitários ficou evidente quando, em meados de 2010, dois pedidos foram apresentados pela comunidade: um solicitando formalmente a criação de uma RDS e outro pedindo a inclusão da área na APA de Tamoios. Com efeito, os moradores relatavam problemas relacionados à existência das UCs de proteção integral, tais como: a desconfiança com relação ao órgão ambiental, cujo funcionário responsável foi acusado de corrupção;⁸⁶² a desinformação quanto ao regime de uso e ocupação dos recursos dentro das áreas protegidas e a proibição de atuação da população na gestão do território e dos recursos naturais. Por outro lado, muitos também reconheciam que a existência da RBPS freava o turismo de grande escala na praia do Aventureiro, que eventualmente implicaria na expulsão da comunidade, além de ter permitido a recuperação de áreas de floresta antes devastadas pelo uso do fogo, que era costumeiro nos roçados dos membros da comunidade.⁸⁶³

A proposta da RDS prevaleceu. O pedido da comunidade nesse sentido deu ensejo ao Projeto de Lei n.º 3.250, de 18 de agosto de 2010,⁸⁶⁴ que se transformou na Lei estadual n.º 6.793, de 28 de maio de 2014. Até que a nova categoria de unidade de conservação marinho costeira passasse a vigorar, contudo, prejuízos graves aos modos de vida tradicionais foram

⁸⁶⁰ MENDONÇA; FONTOURA, Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades, p. 9–10.

⁸⁶¹ Esse processo foi relatado na justificativa do Projeto de Lei n.º 3.250/2010, dele resultante.

⁸⁶² COSTA, Gustavo Villela Lima da, A entrada do direito na resolução de um conflito ambiental, **Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, n. 7, p. 9–31, 2010, p. 15–16.

⁸⁶³ MENDONÇA; FONTOURA, Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades, p. 8–10. Cabe mencionar que o uso do fogo na vegetação como prática de agricultura de subsistência de populações tradicionais faz parte das exceções de proibição previstas no art. 38, § 2º do Código Florestal.

⁸⁶⁴ A tramitação do PL estadual n.º 3.250/2010 pode ser consultada em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro0711.nsf/b9ad990143725b2903256caa002312ed/6102225e214d5144832579f20065d6d2?OpenDocument>. Acesso em: 03 abr. 2021.

sofridos pela comunidade tradicional, que perdeu vários laços culturais e sofreu desempoderamento quanto aos conhecimentos que tinha acerca da gestão dos recursos naturais e do próprio território que habitava. Esses impactos são decorrência das violações de direitos ocorridas por décadas no local.

4.1.1.2.2 As ameaças a direitos perpetradas

Os regimes jurídicos das normas aplicáveis às AMPs de proteção integral e domínio público incidentes na praia do Aventureiro reiteram os problemas da legislação apontados na parte I deste trabalho. Eles ameaçavam dos direitos territoriais (4.1.1.2.2.1) e participativos (4.1.1.2.2.2) da comunidade de pescadores tradicionais que nela habitava.

4.1.1.2.2.1 O conflito normativo com os direitos territoriais

As proibições de ocupação e de realização de atividades extrativas previstas na regulação da RBPS e do PEMA confrontavam com os direitos territoriais que deveriam ser garantidos ao povoado do Aventureiro por força da CF/88. O conflito foi intensificado com a possibilidade de reassentamento prevista pela Lei do SNUC.

Cumprir lembrar os detalhes dos direitos e deveres que recaem sobre os atores envolvidos nessa situação. A Lei do SNUC não prevê medidas para evitar a criação de UCs de proteção integral de domínio público onde vivem comunidades pesqueiras ou onde elas utilizam recursos naturais tradicionalmente. Depois de criada a UC, o que lhes é formalmente assegurado é o direito ao reassentamento; já se for o caso de perda de acesso aos recursos naturais essenciais, deve-se buscar garantir-lhes meios de subsistência alternativos ou uma justa indenização, sem que haja regra clara para tanto. As soluções regulatórias que logram manter as populações ou suas atividades tradicionais na área destinada à conservação são, portanto, casuísticas.

Diante da proibição de ocupação humana em parques, REBIOS e ESECS, as comunidades tradicionais pesqueiras adquirem o direito ao reassentamento. Esse direito se desdobra nas seguintes obrigações que recaem sobre o poder público: dar prioridade de realocação às comunidades tradicionais em relação às demais ações porventura necessárias para a regularização fundiária da UC; indenizá-las ou compensá-las pelas benfeitorias que tenham sido efetuadas; e regular transitoriamente a situação dessas comunidades por meio de um termo de compromisso.

Essas obrigações são geralmente tidas por tentativas de harmonização dos direitos de povos e comunidades tradicionais com normas ambientais. No entanto, como demonstrado na primeira parte desta tese, o raciocínio jurídico acima se choca com a noção de reconhecimento do papel conservacionista das comunidades pesqueiras, ao proibir, de maneira injustificada e geral, a reprodução de seus modos de vida. Reunindo normas de REBIO e de parque, a situação vivida pelos moradores da vila do aventureiro antes da criação da RDS demonstra bem os problemas dessas proibições.

As violações em nível normativo promovidas pela RBPS se dão pela proibição da ocupação e pela impossibilidade de realização de determinadas atividades tradicionais na porção litorânea terrestre da Ilha Grande chamada de Aventureiro. Embora o texto do decreto instituidor não trouxesse expressamente os comandos proibitórios, a lei vigente à época previa que, em REBIOS, qualquer atividade de caça ou modificações do meio ambiente a qualquer título eram proibidas.⁸⁶⁵ Com a Lei do SNUC, essas restrições se mantiveram, incluindo-se a condicionante de que só seriam permitidas alterações com fins de recuperação ambiental e a cominação de desapropriação, por parte do poder público, das áreas particulares em seu interior.⁸⁶⁶

As restrições de intervenção humana nos limites da RBPS diziam respeito às atividades terrestres e ao local de moradia da comunidade. Mesmo que não tivessem finalidades econômicas, a população local costumava praticar coleta de recursos naturais vivos, caça e queimadas nos roçados, práticas que compunham os seus modos de vida tradicionais. Independentemente de mecanismo jurídico específico para que passassem a surtir efeito, as proibições sobre as atividades tinham vigência imediata e desencadearam, em certa medida, repreensão por parte do órgão ambiental responsável pela UC.⁸⁶⁷

No que concerne à proibição da permanência da ocupação para fins de moradia, ela dependia de desapropriação para ser implementada. Diante da falta de tomada de providências do poder público estadual para realizar a regularização fundiária, o reassentamento nunca chegou a se efetivar, tampouco os direitos que dele faziam parte. Ademais, mesmo que não tenha ocorrido a perda de propriedades privadas, as residências dos comunitários foram colocadas em situação de insegurança jurídica, onde formalmente seriam ilegais, mas, na prática, consolidava-se a ocupação iniciada há milênios, sob constante ameaça de retirada.

⁸⁶⁵ A lei que regulava reservas biológicas até o advento do SNUC era a de n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967.

⁸⁶⁶ As regras gerais sobre REBIOS podem ser consultadas no Apêndice A.

⁸⁶⁷ Como explanado no item anterior.

O termo de compromisso firmado em 2006, por seu turno, veio como instrumento cuja finalidade principal era regular a atividade turística na UC, que sequer figurava entre os objetivos da RBPS.⁸⁶⁸ É certo que o termo regularizou práticas realizadas, na sua maioria, pela comunidade pesqueira, mas ele não foi aplicado como medida de regulação provisória de unidade de conservação.⁸⁶⁹ Apesar de o termo ter servido para organizar temporariamente o turismo que ocorria na localidade, o “plano de carga do aventureiro” foi integrado à Lei de Diretrizes Territoriais para a Ilha Grande,⁸⁷⁰ elaborada por força do plano diretor do Município de Angra dos Reis, ou seja, como parte da política urbana, e não da ambiental, tendo sido dada reduzida atenção aos caracteres culturais da comunidade tradicional na atividade turística.⁸⁷¹

A situação jurídica que esteve vigente na praia do Aventureiro até o início de 2014 também reitera os limites do disciplinamento dos processos de tomada de decisão em REBIOS e parques.

4.1.1.2.2.2 *O desrespeito a direitos de participação*

O desrespeito aos direitos de participação da comunidade tradicional pesqueira pode ser identificado na fase da gestão da REBIO da Praia do Sul e do Parque Estadual Marinho do Aventureiro, haja vista que o processo criatório dessas UCs ocorreu antes de vigente o SNUC e os diplomas legais que preveem os direitos de comunidades tradicionais.

Quanto ao processo criatório, vale ressaltar que, assim como inexistia norma geral que sistematizasse os procedimentos de criação e de gestão das UCs no âmbito federal, não havia, e isso permanece até hoje, lei estadual própria para as unidades de conservação do Rio de Janeiro.⁸⁷² O processo criatório da Rebio foi mais reportado do que o do PEMA, de maneira que é nele que se vai concentrar os comentários.

A instituição da reserva foi antecedida da realização de estudos acerca das condições naturais dos cinco ecossistemas encontrados no local, em que concluíram que a restinga do local possuía atributos singulares do estado do Rio de Janeiro numa das melhores condições de preservação, bem como que as lagoas do local eram criadouros naturais de fauna marinha, como

⁸⁶⁸ Vale lembrar que atividade turística não é compatível com as rebios, pelo decreto instituidor (e a retromencionada Lei de 1967) e pelo texto do SNUC. Ela era permitida somente dentro dos limites do parque, que era exclusivamente marinho.

⁸⁶⁹ Essa é a finalidade legalmente reconhecida do termo de compromisso no âmbito das normas de conservação ambiental federais, como visto no item 3.1.2.1.

⁸⁷⁰ Vide especialmente o art. 3º. Disponível em: http://angra.rj.gov.br/downloads/SMA/leis/lei_2088.pdf

⁸⁷¹ Como relatado por MENDONÇA, **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**, p. 40.

⁸⁷² O Sistema Estadual de Unidades de Conservação do RJ (SEUC) está sendo discutido no bojo do PL n.º 2.455/2020.

a tainha, o camarão e o robalo. Tais estudos também descobriram sítios arqueológicos da idade da pedra polida em localidade que fica ao lado da praia do Aventureiro. Essas pesquisas foram realizadas por especialistas, e não houve a realização de audiências públicas, de modo que a comunidade não foi envolvida.⁸⁷³

Mesmo que tenha ocorrido antes das regras do SNUC, vale ressaltar que o procedimento da fase anterior à criação da RBPS observou os atuais parâmetros legais, servindo, assim, para reforçar as críticas outrora efetuadas quanto aos seus limites jurídicos. Os estudos realizados corresponderiam àqueles previstos no art. 22 da Lei do SNUC, que trata das condições de criação das unidades de conservação federais e que são detalhados na IN ICMBio n.º 05, de 15 de maio de 2008. Além das pesquisas técnicas, que incluem aspectos sociais e um diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha, consulta à população afetada deve ser realizada, mas até hoje essa regra é excetuada se a categoria a ser criada for REBIO ou ESEC.⁸⁷⁴

Tendo sido as unidades de conservação que influenciavam o povoado do Aventureiro incorporadas ao SNUC no ano 2000, pode-se afirmar que houve violação de direitos participativos na fase da gestão. Como já mencionado anteriormente, o SNUC trouxe previsão específica ligada à participação após criada a UC, determinando ao poder público o dever de garantir a participação e a manutenção dos modos de vida tradicionais durante todo o processo de reassentamento gerado pela criação de UCs de proteção integral de domínio público.⁸⁷⁵ Demais disso, a gestão das unidades deveria ser feita por conselhos plurais e as normas do plano de manejo, construídas com envolvimento da população local.⁸⁷⁶ Entretanto, repisa-se que somente RESEX e RDS possuem conselho gestor com força deliberativa, ou seja, com capacidade de tomar decisões revestidas de caráter vinculante em relação a possíveis intervenções humanas.⁸⁷⁷

No caso das UCs de proteção integral da praia do Aventureiro, mesmo nos treze anos após o advento da Lei do SNUC durante os quais elas perduraram, tais instrumentos de gestão nunca chegaram a ser implantados. Assim, além da perda do direito de gestão do território que as UCs representavam, as ações do órgão ambiental gestor geravam desconfiança entre a comunidade e desencorajavam o desenvolvimento de iniciativas locais de engajamento político

⁸⁷³ COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 26.

⁸⁷⁴ Revisite-se o item 2.1.3.2.1.

⁸⁷⁵ De acordo com o art. 42, discutido no item 3.1.1.2.1.

⁸⁷⁶ De acordo com a IN ICMBio n.º 7, de 2017.

⁸⁷⁷ Revisite-se o item 3.2.3.2.2.

e participação popular.⁸⁷⁸ Essas consequências negativas para a comunidade ficam claras quando se menciona que a combinação de diversos tipos de conhecimento e a criação de oportunidades de auto-organização foram as principais carências identificadas no sistema socioecológico do Aventureiro entre as décadas de 1960 e 2010.⁸⁷⁹

O instrumento que conseguiu promover a participação local nessa época foi o termo de compromisso celebrado em 2006. Enquanto espécie de acordo entre o poder público e a sociedade civil, as negociações que culminaram no termo de compromisso envolveram preocupações ambientais (estudo da capacidade de suporte da ilha), sociais (definição de obrigações à agência ambiental e à Prefeitura de Angra dos Reis) e econômicas (permissão da atividade de *camping*), características essas que reiteram sua capacidade de atuar como exemplo de efetivação, ainda que temporária, de direitos de participação.

Pode-se concluir, então, que os contornos jurídicos da RBPS e do PEMA eram conflituosos em relação aos direitos do povoado do Aventureiro, dando concretude aos problemas apresentados na parte I desta tese. A evolução sustentável dos modos de vida da comunidade se deveu, muito mais em função da falta de efetividade das UCs, que nunca tiveram a regularização fundiária e os instrumentos de gestão implementados, do que por causa dos regimes jurídicos vigentes até 2013.

Essa situação se alterou sobremaneira a partir de 2014, quando a recategorização do Parque Estadual Marinho do Aventureiro em Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro e a redução dos limites da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul trouxe solução definitiva para o conflito normativo entre os direitos territoriais da comunidade e o direito das AMPs.

4.1.2 As soluções jurídicas incidentes na Praia do Aventureiro

A entrada em vigor da Lei Estadual nº 6.793 trouxe soluções jurídicas para os conflitos legais entre o direito das UCs e os direitos da comunidade pesqueira do Aventureiro. A compatibilização normativa promovida pela criação da RDS (4.1.2.1), foi acompanhada por outras previsões normativas, mas ainda persistem desafios no regime jurídico das UCs da região (4.1.2.2).

⁸⁷⁸ Conforme relatam: FERREIRA, **Redefinindo territórios: preservação e transformação no Aventureiro-Ilha Grande (RJ)**; COSTA, **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**, p. 177–179..

⁸⁷⁹ De acordo com: PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 103–105.

4.1.2.1 A compatibilização normativa promovida pela lei instituidora da RDS do Aventureiro

Ao criar a RDS do Aventureiro, a Lei Estadual nº 6.793, de 28 de maio de 2014, efetuou duas mudanças na regulação da comunidade do Aventureiro. O direito de permanência da população tradicional no seu local de moradia foi garantido ao se reduzirem os limites da RBPS. Ademais, incluiu-se a promoção do desenvolvimento sustentável da comunidade nos objetivos da conservação da biodiversidade local ao se recategorizar o Parque Estadual Marinho do Aventureiro.

A reserva de desenvolvimento sustentável tem natureza intrinsecamente conciliatória. Não apenas por estar dentro do grupo das unidades de uso sustentável, mas especialmente porque representa, ao lado da RESEX, as categorias de unidades de conservação que melhor incluem comunidades tradicionais. Estampando objetivos que são próprios do socioambientalismo brasileiro, suas áreas se destinam a preservar a natureza por meio da garantia e da melhoria das condições e meios necessários para a reprodução e o aperfeiçoamento dos conhecimentos e de estilos de vida tradicionais.⁸⁸⁰

No caso sob estudo, que está entre as quatro únicas RDS localizadas no sistema costeiro-marinho,⁸⁸¹ a RDS do Aventureiro veio cessar a situação de violação de direitos fundamentais ligados ao território tradicional a que a comunidade pesqueira do Aventureiro foi submetida com a criação de duas unidades de conservação de proteção integral na área onde moravam e usavam tradicionalmente os recursos naturais. Além de ajustar a situação concreta à orientação contida na PNAP de o poder público priorizar a instituição de RESEX e RDS onde existam comunidades de pescadores,⁸⁸² sua criação observou as regras cabíveis nos âmbitos material e processual.

No aspecto processual, também se seguiu o que prevê a Lei do SNUC para redução de limites de UCs e alteração de categoria que implique no rebaixamento do grau de proteção à natureza.⁸⁸³ Para a criação da RDS do Aventureiro por meio da redução dos limites da RBPS e da recategorização do PEMA, houve várias reuniões e oficinas com a comunidade no âmbito do GT criado em 2008, com a elucidação de mais de uma categoria para resolver os conflitos existentes (APA ou RDS). Houve, inclusive, manifestação formal da comunidade, nos moldes

⁸⁸⁰ Relembra-se aqui do art. 20 da Lei n.º 9.985.

⁸⁸¹ Como se infere de consulta ao CNUC. Vale mencionar que todas as RDS costeiro-marinhas existentes atualmente são estaduais. Além da RDS do Aventureiro, tem-se: a RDS Estadual Ponta do Tubarão, no Rio Grande do Norte, a RDS Estadual Concha d'Ostra, no Espírito Santo, e a RDS Campo das Mangabas, no Pará. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>. Acesso em: 01 abr. 2021.

⁸⁸² Vide nota de rodapé n.º 579.

⁸⁸³ Conforme o já comentado art. 22, § 7º da Lei n.º 9.985.

do requisito da iniciativa comunitária residente ou de sua representação formal exigido pelo ICMBIO,⁸⁸⁴ embora a ausência de consenso na comunidade tenha sido objeto de relatos de pesquisas feitas em campo.⁸⁸⁵

Os requisitos socioambientais da RDS foram contemplados nos objetivos e no regime de posse e de uso das áreas dentro de seus limites instituídos pela Lei n.º 6.793. A unidade de conservação visa “conciliar a preservação dos ecossistemas locais com a cultura caiçara, valorizando os modos de vida tradicionais, assim como as práticas em bases sustentáveis desenvolvidas pela população tradicional beneficiária da unidade”.⁸⁸⁶ Foram consideradas pessoas beneficiárias a população do povoado à época da criação da RBPS, seus descendentes, além de seus cônjuges ou companheiros.⁸⁸⁷ O direito de permanecerem e usarem a localidade restou assegurado pela previsão da assinatura de contrato de concessão de direito real de uso, por meio do qual elas se obrigam a contribuir com a unidade de conservação.⁸⁸⁸

Mas as normas regulatórias da RDS foram além em termos de integração da comunidade pesqueira nela residente. A legislação federal, apesar de estabelecer o CCDRU como instrumento apto a reger a posse e o uso das RESEX e RDS e predeterminar algumas de suas cláusulas, nada fala a respeito do prazo da concessão e da transferência do direito pelos concessionários. O modelo mais recente de CCDRU do ICMBio, por sua vez, afirma que o prazo da concessão é indeterminado e que os concessionários não podem transferir o imóvel. Já a lei da RDS atribuiu caráter vitalício e sucessório ao CCDRU, além de ter permitido a transferência onerosa do direito de uso pelo concessionário, desde que o faça para outro membro da comunidade ou para o órgão gestor da unidade.⁸⁸⁹

Ademais, a lei também previu expressamente a necessidade de se respeitarem garantias constitucionais diante das possibilidades de desfazimento do contrato. Quando ocorrer violação das cláusulas do CCDRU e/ou do plano de manejo da UC, há previsão expressa de observância dos direitos à ampla defesa e ao contraditório, diferentemente do que ocorre no texto da minuta de CCDRU do ICMBio.⁸⁹⁰

Sob o viés da gestão dos recursos pesqueiros, também se observam avanços normativos. De início, importa destacar que a escolha da categoria de RDS, por si só, traduz um dever de

⁸⁸⁴ Trata-se dos arts. 4º e 5º da IN 03/2007, jcomentados no item 3.2.2.1.

⁸⁸⁵ Como apresentado no item anterior.

⁸⁸⁶ Cf. art. 3º, *caput*, da Lei de 2014.

⁸⁸⁷ Cf. art. 3º, § 5º, da Lei de 2014.

⁸⁸⁸ Cf. art. 4º e art. 23, §1º e 2º, III, da Lei do SNUC.

⁸⁸⁹ De acordo com o art. 4º.

⁸⁹⁰ Como se chamou atenção no item 3.2.3.2.1.

envolvimento da população local na gestão, na medida em que os planos de manejo destas, assim como os de RESEX, precisam ser elaborados mediante ampla participação e que o conselho gestor da categoria é um dos dois únicos entre todas as categorias de UCs previstas no SNUC que possuem poder deliberativo.⁸⁹¹ Demais disso, a lei criadora da RDS previu o modelo de gestão compartilhada entre o órgão gestor e a população beneficiária e trouxe expressamente o direito à prática da pesca artesanal como modalidade exclusiva de pesca para a área que antes correspondia ao PEMA, sem especificar como essa gestão seria operacionalizada.⁸⁹² Assim, a implementação dessas previsões, além de requerer ações específicas com vistas ao empoderamento da comunidade,⁸⁹³ dependerá dos instrumentos jurídicos de gestão de UCs (plano de manejo, CCDRU e conselho gestor), que ainda não foram concluídos. O plano de manejo está em fase de licitação e o conselho gestor, em fase de formação. Não foram obtidas informações sobre o CCDRU.⁸⁹⁴

O espaço protegido também se mostrou mais próximo do direito ao território dos pescadores pelo fato de a área da UC conter porções de terra e de mar, contemplando de forma mais completa o território tradicional da comunidade costeira ali residente. Apesar de esse não ser requisito legal das RESEX e RDS,⁸⁹⁵ a área da RDS do Aventureiro é composta por uma porção terrestre e outra marinha, perfazendo uma área total de 1.910 mil hectares. A parcela terrestre localiza-se no litoral da enseada que vai da Praia do Demo à Ponta de Tucunduba, na Praia do Leste, que corresponde à Vila do Aventureiro e é composta pelos 2,7% da área original da RBPS que foram reduzidos. Já a parte marinha é limitada por uma linha reta que une os dois pontos terrestres, cobrindo a enseada que antes correspondia à totalidade da poligonal do PEMA.⁸⁹⁶

Por fim, a lei previu diretrizes para a regulamentação provisória da UC. O Poder Executivo estadual deveria, no prazo de noventa dias a contar da publicação da lei instituidora da UC, regulamentá-la, bem como proceder ao cadastramento da população tradicional beneficiária e dispor sobre os direitos, deveres e o zoneamento preliminar enquanto o plano de

⁸⁹¹ Revisite-se o item 3.2.3.2.2.

⁸⁹² Cf. art. 2º, parágrafo único.

⁸⁹³ No sentido do que é concluído por: PRADO; SEIXAS, Da floresta ao litoral: instrumentos de cogestão e o legado institucional das Reservas Extrativistas.

⁸⁹⁴ Segundo o sítio eletrônico do INEA. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/biodiversidade-territorio/conheca-as-unidades-de-conservacao/reserva-de-desenvolvimento-sustentavel-do-aventureiro/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

⁸⁹⁵ Como apontado no item 3.2.2.2.

⁸⁹⁶ Conforme art. 3º, §§ 1º e 2º, e Anexo II da Lei n.º 6.793.

manejo não fosse elaborado.⁸⁹⁷ Também não se encontrou evidências, entretanto, de que essas normativas foram concretizadas.

Vê-se que o grande feito da instituição da RDS do Aventureiro, até o momento, foi o de cessar a violação dos direitos territoriais do povoado do Aventureiro, garantindo a permanência da população tradicional no seu local de moradia e de desenvolvimento da atividade pesqueira artesanal. Se a medida solucionou formalmente a situação de ilegalidade em que estava o povoado, resta espaço para o aprimoramento da legislação.

4.1.2.2 Demais soluções legislativas e seus limites

Após a substituição das UCs de proteção integral pela reserva de desenvolvimento sustentável, outras medidas normativas conciliatórias vieram a ser instituídas na Praia do Aventureiro. Entretanto, a nova realidade jurídica formada para o povoado tradicional da localidade, apesar dos avanços, ainda enfrenta importantes desafios.

Desde 2017, outra lei do âmbito estadual melhorou o tratamento jurídico dado às CTPs em contexto de UCs. A instituição de unidades de conservação onde residem comunidades pesqueiras deixou de ser causa de reassentamento obrigatório no estado do Rio de Janeiro, por meio de uma lei estadual que trouxe expressamente direitos para comunidades tradicionais pesqueiras nessa situação.⁸⁹⁸ Primeiramente, é reconhecido de forma expressa um *status* tacitamente conferido aos pescadores artesanais pela Constituição Federal de 1988: o de fazerem parte do patrimônio cultural, histórico e imaterial do estado.⁸⁹⁹ Em seguida, o texto proíbe a remoção ou o remanejamento dos grupos de seus locais de origem, independentemente de estarem situadas no interior de unidades de conservação ao não.⁹⁰⁰

A lei saneia divergências interpretativas em torno do *status* e da permanência das comunidades pesqueiras em UCs. Ela retira qualquer dúvida que os textos da Constituição Federal e da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais pudessem ter deixado quanto à inclusão de comunidades para além das indígenas e quilombolas na noção de patrimônio cultural e quanto ao caráter socioambiental dessa

⁸⁹⁷ De acordo com o art. 5º.

⁸⁹⁸ Trata-se da Lei n.º 7.790, de 28 de novembro de 2017.

⁸⁹⁹ Conforme argumento desenvolvido no item 2.1.2.1.

⁹⁰⁰ A norma contida no art. 1º da mencionada lei estadual está assim redigida: “Ficam declaradas como patrimônio cultural, histórico e imaterial do Estado do Rio de Janeiro, e consideradas de especial interesse social as comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas localizadas em Unidades de Conservação da Natureza. Parágrafo único: Em razão do mencionado no caput, fica proibida a remoção ou remanejamento das comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores do seu local de origem.”

classificação, ao vinculá-la às unidades de conservação. Ademais, o estado do Rio de Janeiro usou da sua competência legislativa complementar⁹⁰¹ para permitir a permanência de comunidades tradicionais em UCs de proteção integral de domínio público, em conformidade com o direito ao território tradicional.⁹⁰²

A lei não fez menção, contudo, à atividade pesqueira artesanal realizada por comunidades tradicionais em UCs estaduais de proteção integral. Na praia do Aventureiro, quando da instituição do PEMA, o decreto criador autorizou a pesca artesanal. Porém, conforme já se demonstrou, tal dispositivo tinha validade questionável, pois o poder executivo estadual não estava autorizado a editar previsão normativa contrária à Lei do SNUC, que estabelece, para todas as UCs de proteção integral a proibição de atividades que envolvem a coleta de recursos naturais.⁹⁰³ De todo modo, com a recategorização, a comunidade local restou protegida. Importa, então, saber como ficam as demais comunidades tradicionais pesqueiras fluminenses.

Certamente, a situação ideal seria aquela em que a lei teria tratado da atividade pesqueira artesanal de comunidades tradicionais pesqueiras, mas o atual quadro legal pode ser considerado suficiente para dar ensejo à defesa da possibilidade do exercício limitado da atividade em categorias de UC do grupo de proteção integral do estado do Rio de Janeiro. De fato, os direitos territoriais de comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil nascem do status de patrimônio cultural, histórico e imaterial promovido pela Constituição Federal de 1988 e toda a sua fundamentação jurídica envolve as atividades necessárias à reprodução sociocultural das comunidades pesqueiras, de maneira que as áreas de desenvolvimento da pesca compõem o seu território tradicional. Assim, pode-se afirmar que o reconhecimento expresso dessa condição no estado do Rio de Janeiro passa pela compreensão de que a atividade pesqueira realizada por comunidades tradicionais costeiras reflete um compromisso relacionado às dimensões que extrapolam benefícios financeiros⁹⁰⁴ e que é detentora de conhecimento que se mantém vivo “nas diversas técnicas e artes de pesca, no conhecimento e utilização dos pontos de pesca, assim como na realização de pescas coletivas tradicionais que agregam também valores, regras e capital social” e ainda se manifesta em saberes empíricos acerca de condições

⁹⁰¹ Prevista no art. 24, VI e §2º da CF, conforme apresentado na introdução da Parte I.

⁹⁰² Como explicitado no item 2.1.2.

⁹⁰³ Em razão dos limites do exercício da competência ambiental administrativa discutidos no item 3.1.2.1.2.

⁹⁰⁴ Como constatado na pesquisa de campo realizada por: PRADO, **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**, p. 97.

meteorológicas, do funcionamento dos ecossistemas costeiros e do poder medicinal de algumas plantas na Ilha Grande.⁹⁰⁵

Tal dispositivo sana, ainda, o vício de previsões como a do decreto que instituiu o PEMA. Ora, se um decreto do poder executivo não é meio apto para compatibilizar a realização da atividade pesqueira artesanal por comunidades tradicionais no interior de UCs de proteção integral, uma previsão nesse sentido em lei estadual constituiria fundamento normativo mais específico do que a Lei do SNUC, capaz, portanto, de tratar do assunto, dentro dos limites do tratamento das especificidades estaduais.

Há limites também na lei instituidora da RDS. Ela não tratou do turismo desenvolvido na região, perdendo uma oportunidade de dar mais atenção ao turismo de base comunitária praticado no local. O texto da lei estadual de 2014 poderia ter seguido com os avanços promovidos em relação às normas federais, incluindo o turismo de base comunitária expressamente entre os meios de melhorar as condições de vida da comunidade, que é um dos objetivos da RDS. Essa previsão adequaria o plano de carga, previsto inicialmente para uma realidade urbana, para o contexto comunitário tradicional da RDS, e ainda aumentaria as chances de observância das normas restritivas da UC por parte da comunidade. A figura abaixo (**Error! Reference source not found.**) demonstra como a visitação pública ao local tem sido concorrida, muitos visitantes externos sendo atraídos por suas características paradisíacas.

⁹⁰⁵ *Ibid.*

Figura 4 - Praia do Aventureiro



Exemplo da visitação turística ao redor do coqueiro torto do Aventureiro, ícone da beleza cênica do local, em período de alta estação do ano de 2015. Fonte: https://angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=49500&IndexSigla=imp. Crédito: Igor Abreu. Acesso em: 01 abr. 2021.

A participação da comunidade foi, inclusive, objeto de menção no sentido de alertar o poder público para uma necessária melhoria, quando do reconhecimento da Ilha Grande como parte do patrimônio mundial pela UNESCO, em 2019.⁹⁰⁶ A praia do Aventureiro está dentro do Sítio do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de Paraty e Ilha Grande, reconhecido em julho de 2019.⁹⁰⁷ O sítio abrange o centro histórico da cidade de Paraty e a paisagem de um total de 187 formações insulares, entre elas a da Ilha Grande. Embora a RDS do Aventureiro não esteja listada entre as UCs do sítio, sua área terrestre foi levada em conta como parte da Reserva Biológica da Praia do Sul pelo comitê avaliador.⁹⁰⁸

⁹⁰⁶ Veja-se a recomendação “e” da Decisão 43 COM 8B.10 da UNESCO, em tradução livre: “fortalecer os mecanismos de governança participativa para consagrar os princípios do consentimento livre, prévio e informado e fortalecer a participação das comunidades locais no processo de gestão, bem como garantir que a inscrição do bem na Lista do Patrimônio Mundial contribua para seu desenvolvimento sustentável, preservando sua modos de vida tradicionais e suas relações com o ambiente natural”.

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ Como se verifica na descrição e no mapa oficial do sítio. Informações disponíveis em: <https://whc.unesco.org/en/list/1308/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Trata-se do primeiro do tipo misto no Brasil, que reúne caracteres de valor universal excepcional tanto em aspectos naturais como culturais.⁹⁰⁹ Com relação ao procedimento para a inclusão na lista, vale informar que o Estado-parte da Convenção do Patrimônio Mundial envia a candidatura ao Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO, com documentação que é avaliada segundo os critérios do guia operacional para a implementação da Convenção,⁹¹⁰ devendo ser aprovado em, pelo menos, um deles.⁹¹¹

No caso do sítio misto de Paraty e Ilha Grande, o comitê entendeu que foram atendidos os critérios de ser um excelente exemplo de interação humana com o meio ambiente, para o que a demonstração do desenvolvimento da pesca artesanal foi determinante, além do de conter habitats naturais significativos para a conservação *in situ* da diversidade biológica.⁹¹² A existência de um sistema de proteção para os caracteres culturais e naturais do sítio também foi levada em conta para a decisão, ou seja, as áreas protegidas da região.⁹¹³ Assim, o *status* de patrimônio mundial misto conferido se baseou primordialmente nos arranjos normativos previstos nas normas de proteção do patrimônio cultural e da biodiversidade e serve para reforçar o compromisso do Estado brasileiro em proteger o sistema socioecológico da Ilha Grande, com a assistência e a cooperação da comunidade internacional.⁹¹⁴

Vê-se, pelo estudo do caso da Praia do Aventureiro e seu povoado, que a criação de reserva de desenvolvimento sustentável é solução regulatória, em que pese pouco utilizada, para fazer cessar as negações de direitos territoriais de pescadores artesanais tradicionais promovidas pelo regime jurídico das UCs de proteção integral do SNUC. O sistema jurídico do local ainda é exemplo de outras medidas jurídicas conciliatórias, mas que não anulam as críticas a que está passível o direito das AMPs no Brasil, especialmente em termos de participação comunitária na gestão das UCs. A linha do tempo a seguir resume os principais instrumentos normativos incidentes na Praia do Aventureiro quanto à sua CTP:

⁹⁰⁹ O Brasil internalizou a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1992, por meio do Decreto n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977.

⁹¹⁰ O guia, que é revisado periodicamente, pode ser consultado em: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

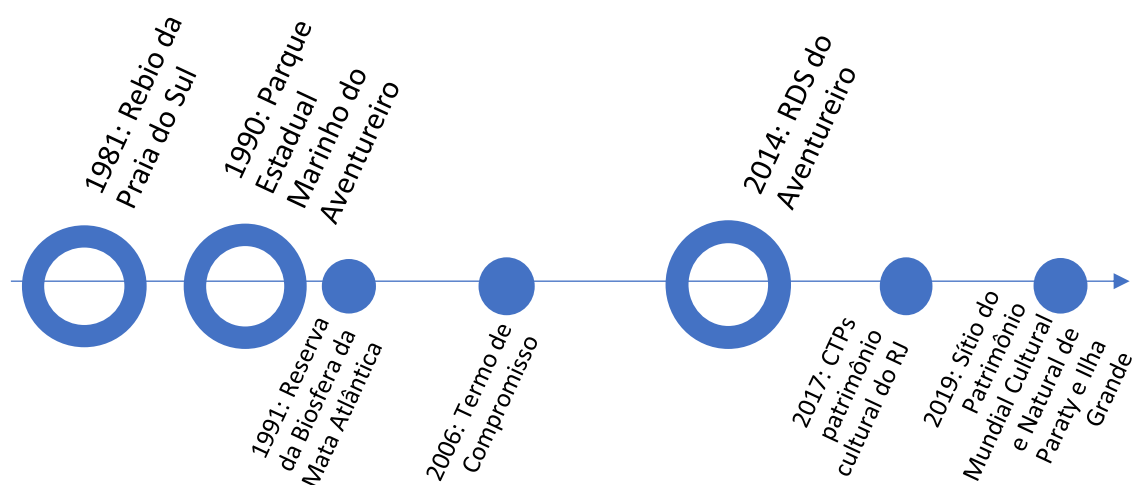
⁹¹¹ Veja-se os arts. 8 a 14 da Convenção.

⁹¹² Cf. a Decisão 43 COM 8B.10.

⁹¹³ *Ibid.*

⁹¹⁴ As condições para obtenção de assistência internacional são previstas nos arts. 19 a 26 da Convenção.

Figura 5 - Linha do tempo dos instrumentos jurídicos adotados na Praia do Aventureiro



Ênfase dada às unidades de conservação. Fonte: Elaborada pela autora.

É justamente sobre estratégias regulatórias para lidar com as falhas da regulação da gestão das UCs de uso sustentável de objetivos socioambientais que versa o caso concreto a seguir.

4.2 A GESTÃO PESQUEIRA EM RESEX-MAR DAS REENTRÂNCIAS AMAZÔNICAS COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE DIREITOS PARTICIPATIVOS

Uma gestão pesqueira participativa tem sido promovida pelas comunidades tradicionais de pescadores de ecossistemas litorâneos amazônicos protegidos por RESEX-MAR. Viu-se que, mesmo nas RESEX, onde a pesca artesanal de comunidades tradicionais não só é permitida, mas deve ser protegida, existem problemas para o seu desenvolvimento relacionados a limites normativos. No litoral norte do país, normas de manejo pesqueiro vêm sendo desenhadas há décadas pela população que vive dos manguezais locais, ambiente altamente dinâmico e ao mesmo tempo riquíssimo e frágil (4.2.1), cunhando instrumentos jurídicos para o ordenamento pesqueiro replicáveis (4.2.2).

4.2.1 O contexto socioecológico do litoral atlântico da Amazônia

No litoral amazônico está contida uma grande faixa de manguezais, utilizados há décadas por comunidades tradicionais costeiras e atualmente protegidos por um conjunto de áreas marinhas protegidas. As RESEX-MAR da região (4.2.1.2) têm conseguido reconhecer a elevada importância do manguezal e o papel das comunidades tradicionais pesqueiras para o manejo de seus recursos naturais (4.2.1.1).

4.2.1.1 Os manguezais e seus habitantes

Os manguezais são florestas de características únicas, classificadas entre as mais produtivas do planeta.⁹¹⁵ Típicos dos climas tropical e subtropical, constituem ecossistemas de transição entre ambientes marinhos e terrestres, sob influência do regime de marés.⁹¹⁶ Devido ao acúmulo de material orgânico, característica importante desse ambiente, eles garantem alimento e proteção para a reprodução de inúmeras espécies marinhas e terrestres, uma vez que neles se encontram representantes de todos os elos da cadeia alimentar.⁹¹⁷ No litoral norte do Brasil, um alto nível de preservação dos manguezais e apicuns tem sido mantido graças à presença de comunidades tradicionais pesqueiras.

Boa parte da riqueza dos manguezais é atualmente traduzida na prestação de serviços ecossistêmicos, estimados em 33 a 57 mil dólares anuais por hectare em países em desenvolvimento.⁹¹⁸ Entre eles, os mais conhecidos são: promoção de estabilidade da linha de costa, evitando assoreamento de rios e estuários; proteção de áreas emersas, fauna e flora da invasão do mar; função de berçário para inúmeras aves, peixes e crustáceos, por produzir grande quantidade de biomassa,⁹¹⁹ além do fato de serem excelentes sequestradores de carbono.⁹²⁰ Em menor proeminência, mas não menos importantes, estão os serviços culturais e recreativos⁹²¹

⁹¹⁵ DUKE, Norman C; BOCHOVE, Jan-Willem van; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, **The importance of mangroves to people: a call to action**, Nairobi: UNEP, 2014, p. 6; SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, São Paulo: Caribbean Ecological Research, 1995, p. 39–47.

⁹¹⁶ SCHAEFFER-NOVELLI (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, p. 7.

⁹¹⁷ DIEGUES, Antônio Carlos S., **Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: o caso das comunidades caiçaras**, São Paulo: NUPAUB - USP, 1988, p. 13–14.

⁹¹⁸ DUKE; BOCHOVE; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, **The importance of mangroves to people**, p. 61. A incorporação dos serviços ecossistêmicos ao direito será tratada no Capítulo 5.

⁹¹⁹ DIEGUES, **Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: o caso das comunidades caiçaras**, p. 13–14.

⁹²⁰ ESTRADA, Gustavo C.D.; SOARES, Mário L.G., Global patterns of aboveground carbon stock and sequestration in mangroves, **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 89, n. 2, p. 973–989, 2017.

⁹²¹ Relembra-se da definição de serviços ecossistêmicos trazida na Introdução desta tese. O tema será objeto de aprofundamento no próximo capítulo.

proporcionados, como as experiências espirituais, estéticas e religiosas, ou ainda as atividades de ecoturismo que neles são praticados.⁹²²

O Brasil possui a mais extensa linha contínua de manguezais do mundo, com cerca de 7.591 km² de área.⁹²³ Embora sejam encontrados manguezais até a costa do estado de Santa Catarina, os dessa região da Amazônia Legal, que se iniciam a leste da foz do rio Amazonas e vão até o noroeste do Maranhão, são influenciados por fortes correntes e grandes flutuações de maré, formando largas planícies lamacentas.⁹²⁴ A peculiar natureza da região é marcada por uma faixa costeira com inúmeras reentrâncias em extensas regiões estuarinas, que propiciam biodiversidade aquática em abundância de variedade e quantidade, além de uma alta produção pesqueira.⁹²⁵

O estado de conservação das reentrâncias maranhenses e paraenses é mais um fator que chama atenção. Em termos globais, estatísticas demonstram que mais da metade das áreas de manguezais já foram destruídas, perda essa que pode ser largamente atribuída a ações antrópicas decorrentes da ocupação costeira desordenada, tais como: despejo de águas residuais, dragagens, aterros, modificações de curso e desmatamento de margens de rios e atividades de aquicultura.⁹²⁶ Mas, se, em outras áreas do Brasil, sobretudo na região Sudeste e em determinados pontos da Nordeste, a expansão urbana e atividades como a carcinicultura têm reduzido drasticamente as funções e atributos de manguezais, em especial pela destruição de

⁹²² MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, **Millenium Ecosystem Assessment: Living beyond our means. Natural assets and well-being.**

⁹²³ A área forma a “costa de manguezais de macromaré da Amazônia (CMMA)”, com início no nordeste do Pará e término no noroeste do Maranhão. (SOUZA FILHO, Pedro Walfir Martins, *Costa de manguezais de macromaré da Amazônia: cenários morfológicos, mapeamento e quantificação de áreas usando dados de sensores remotos*, **Revista Brasileira de Geofísica**, v. 23, n. 4, p. 427–435, 2005.)

⁹²⁴ SCHAEFFER-NOVELLI, Y. *et al*, Brazilian mangroves, **Aquatic Ecosystem Health and Management**, v. 3, p. 561–570, 2000, p. 162–163.

⁹²⁵ NASCIMENTO, Josinaldo Reis, *Resex marinha do litoral amazônico: territórios e territorialidades pesqueiros*, **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 12, p. 31686–31701, 2019, p. 31688. Uma caracterização da pesca desempenhada na costa norte é feita em: RUFFINO, Mauro Luis, **Identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca artesanal e das principais interações com espécies da megafauna marinha sensíveis biologicamente na região norte (AP, PA, MA e PI)**, Brasília: MMA, 2018.

⁹²⁶ ROMANACH, Stephanie S. *et al*, Conservation and restoration of mangroves: global status, perspectives, and prognosis, **Ocean & Coastal Management**, v. 154, p. 72–82, 2018, p. 72. Vale acrescentar que alterações nos cursos de rios, como canalizações e drenagens, afetam a circulação da água nos manguezais, essencial para a sua recuperação natural. Ela também pode impedida pela exploração madeireira, que deixa parcelas não aproveitáveis das plantas no local, prejudicando a propagação de novas plantas. (SCHAEFFER-NOVELLI (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, p. 53.)

apicuns⁹²⁷ e pela introdução de espécies invasoras,⁹²⁸ os manguezais e apicuns do litoral norte amazônico sofrem bem menos destruição por causas antrópicas.⁹²⁹ A área dos manguezais também contrasta com o interior, de paisagens bem mais transformadas do que o litoral.⁹³⁰

Apesar das condições adversas à ocupação humana, muitas regiões de manguezais no Brasil são habitadas por comunidades costeiras, cujos modos de vida tradicionais dependem fortemente dos seus recursos naturais. A exploração dos manguezais ocorre desde há muitos séculos, primeiramente por indígenas e mais recentemente por pescadores artesanais e caiçaras.⁹³¹ Mulheres, homens e crianças se alimentam principalmente de exemplares da fauna oriunda do ambiente marinho que se reproduz e desenvolve no refúgio natural concebido pelos manguezais, como peixes, ostras e crustáceos, além de usarem as plantas lenhosas típicas do ambiente, chamadas de mangue, para construir as casas e os barcos e prover a lenha necessários para a subsistência dos povoados. Há, ainda, o uso medicinal de produtos vegetais do mangue por curandeiras.⁹³²

É esse o estilo de vida encontrado nas populações das reentrâncias do atlântico amazônico, por vezes chamadas de “civilização do mangue”, “povos costeiros” ou ainda “extrativistas estuarino-costeiros”.⁹³³ Pesquisas etnográficas relatam a pesca artesanal como atividade basilar das famílias, realizada em canoas e pequenas embarcações a motor e

⁹²⁷ Apicuns são definidos no art. 3º, XV, do Código Florestal de 2012 como “áreas de solos hipersalinos situadas nas zonas entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular”.

⁹²⁸ Os impactos da carcinicultura nos manguezais são descritos, entre outros, em: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Atlas dos manguezais do Brasil**, Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018, p. 66–68.

⁹²⁹ Conforme o MapBiomias Brasil, no Norte brasileiro, 94% das perdas de áreas de apicuns estão associadas a atividades naturais, ao passo que, em cada uma das demais regiões, ações humanas são responsáveis por, pelo menos 48% da perda desse ecossistema. (**Webinar: revelando o uso da terra na zona costeira com ciência e transparência**, [s.l.: s.n.], 2020, 31m20s-43m50s.)

⁹³⁰ O interior do nordeste paraense, por exemplo, é a área mais densamente povoada do estado e já perdeu mais de 10% da vegetação nativa, primeiro em função dos ciclos da borracha, depois, para madeiras e pastagens. Nesse sentido: MELO, Thadeu, *Nas reentrâncias amazônicas, comunidades equilibram conservação e extrativismo*, **National Geographic**, 2020.

⁹³¹ DIEGUES, **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**.

⁹³² Sobre a flora, a fauna e as comunidades dos manguezais brasileiros, consultar: SCHAEFFER-NOVELLI (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, p. 17–22; 23–27 e 43.

⁹³³ Oliveira, Maneschy e Fernandes explicam que as expressões podem ser consideradas sinônimos, significando “aquelas pessoas que moram nas proximidades do estuário e da área costeira, onde se apropriam e usam os recursos naturais do manguezal por meio de suas práticas produtivas,” das quais dependem sob o aspecto econômico, ambiental, social e cultural. (OLIVEIRA, Francisco P.; MANESCHY, Maria C. A.; FERNANDES, Marcus E. B., *O caranguejo-uçá e a civilização do mangue*, in: FERNANDES, Marcus E. B. (Org.), **Os manguezais da costa norte brasileira**, Bragança: Laboratório de Ecologia de Manguezal, 2016, v. 3, p. 147.)

combinada com a coleta de caranguejos, camarões e moluscos. A retirada de lenha e a extração de coco, de mel e outros materiais também são comumente identificados nas comunidades.⁹³⁴

De forma mais precisa e apenas a título ilustrativo, detalha-se brevemente os traços culturais das comunidades do entorno do estuário do rio Caeté, as mais populosas dos manguezais do Pará. No local, as atividades são geralmente realizadas com mão de obra familiar e o que excede o necessário à subsistência local é vendido em mercados das proximidades.⁹³⁵ O compartilhamento é outro traço marcante: quem tem a canoa leva colegas para a pescaria, os quais contribuem com a alimentação, a remada ou o combustível, de maneira que o recurso pescado é repartido igualmente.⁹³⁶ Ainda se identificam saberes locais sobre a atividade: os próprios pescadores fazem seus petrechos de pesca (rede, ganchos, calafetagem da embarcação, estivas, vestimentas); assim como o melhor local para pescar costuma ser definido por acordos internos verbais, os quais estabelecem áreas onde não se pesca por um período para que o estoque se recupere.⁹³⁷

A sustentabilidade da presença desses povos nos manguezais e seus arredores é evidenciada pela própria manutenção da capacidade de resiliência da floresta mesmo com suas práticas.⁹³⁸ Para além de usar, é feito o manejo dos recursos pesqueiros historicamente por populações tradicionais litorâneas.⁹³⁹ Por outro lado, mesmo que de indiscutível baixo impacto ambiental quando comparadas a outras atividades humanas cobiçadas para regiões de mangue, é possível identificar pontos aprimoráveis nas práticas dessas comunidades. Por exemplo, a captura de caranguejos durante a época reprodutiva, quando ficam mais expostos, tornando-se

⁹³⁴ A constatação é demonstrada por pesquisas feitas em Augusto Correa, no Pará (Resex Arai-Peroba), em Ajuruteua-Pará (Resex Caeté-Taperaçu), em São João da Ponta (Resex São João da Ponta), entre outras resex. Vide: ALMEIDA, Zafira da Silva de, **Os recursos pesqueiros marinhos e estuarinos do Maranhão: biologia, tecnologia, socioeconomia, estado da arte e manejo.**, Tese de doutoramento em Zoologia, UFPA, Belém, 2008; BARBOZA, Roberta Sá Leitão; PEZZUTI, Juarez Carlos Brito, Etnoictiologia dos pescadores artesanais da Resex Marinha Caeté-Taperaçu, Pará: aspectos relacionados com etologia, usos de hábitat e migração de peixes da família Sciaenidae, **Sítientibus série Ciências Biológicas**, v. 11, n. 2, p. 133–141, 2011; SANTOS, Ádria Macedo dos; CHAVES, Débora Almeida; NOGUEIRA, Karen de Nazareth dos Santos, Formação de resex marinhas e o uso comum dos recursos naturais: caso da Resex Araí-Peroba (PA), in: **X Encontro da Ecoeco**, Vitória: [s.n.], 2013; LOBATO, G.J.M. *et al*, Reserva Extrativista Marinha de Soure, Pará, Brasil: modo de vida das comunidades e ameaças ambientais, **Biota Amazônia**, v. 4, n. 4, p. 66–74, 2014; OLIVEIRA; MANESCHY; FERNANDES, O caranguejo-uçá e a civilização do mangue; CARDOSO, Sergio Ricardo Pereira *et al*, O “puxar e empurrar” das águas dos pescadores e pescadoras artesanais na vila Ilha das Pedras em Augusto Corrêa - Pará, **Engrenagem**, n. 15, p. 09–19, 2019.

⁹³⁵ OLIVEIRA; MANESCHY; FERNANDES, O caranguejo-uçá e a civilização do mangue, p. 157.

⁹³⁶ *Ibid.*, p. 158.

⁹³⁷ *Ibid.*, p. 162–163.

⁹³⁸ Corroborando os dados do Mapbiomas Brasil descritos na nota de rodapé n.º 929.

⁹³⁹ Relembra-se, aqui, que o manejo significa o uso com fins de conservação, segundo o art. 2º, VIII, da Lei do SNUC.

presa fácil, é comum entre alguns comunitários.⁹⁴⁰ Assim, a escassez de recursos pesqueiros tem sido sentida nas comunidades, fruto do aumento de pressão decorrente de alterações ambientais e sociais ocorridas interna e externamente.⁹⁴¹

As dinâmicas socioambientais na região envolvem a reflexão comunitária sobre a gestão dos recursos comuns, no intuito de preservar os manguezais e sobreviverem. Nesse contexto, o recurso à criação de RESEX tem sido importante via de mobilização de instituições e normas para proteger os atributos dos ecossistemas envolvidos na pesca artesanal.

4.2.1.2 A proliferação de RESEX-MAR como característica peculiar da região

A criação de RESEX-MAR tornou-se fenômeno comum nas reentrâncias amazônicas. O instituto das RESEX, ao mesmo tempo que foi incorporado à estratégia de proteção dos recursos naturais dos manguezais pelos membros das comunidades tradicionais costeiras locais depois de décadas de manejo informal (4.2.1.2.1), é fator que modifica a organização territorial das comunidades (4.2.1.2.2).

4.2.1.2.1 *As RESEX-MAR como estratégia de proteção de manguezais*

O manguezal foi um dos primeiros ecossistemas protegidos do Brasil, tendo sido objeto de normas jurídicas no Brasil desde o século XVIII. Primeiramente, normas da coroa limitavam a transferência das terras e a derrubada de árvores de mangue. As previsões evoluíram até se chegar, no final do século XX, a um arcabouço jurídico formado por normas decorrentes, principalmente, do código florestal de 1965, da legislação pesqueira e do plano nacional de gerenciamento costeiro.⁹⁴²

Essas normas eram complementadas por previsões mais específicas. No estado do Pará, uma lei de 1997 instituiu o programa da preservação do caranguejo-uçá, limitando os apetrechos permitidos para a extração do recurso,⁹⁴³ ao passo que uma portaria do IBAMA de 1993⁹⁴⁴ proibiu a pesca de arrasto motorizado entre a foz do rio Gurupi e a ponta das canárias (na região

⁹⁴⁰ O problema, já explicitado no capítulo 3, é antigo, mas ainda verificado na atualidade. Sobre o assunto, consultar: SCHAEFFER-NOVELLI (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, p. 44; LOBATO *et al*, Reserva Extrativista Marinha de Soure, Pará, Brasil, p. 70–71.

⁹⁴¹ Entre outros: OLIVEIRA; MANESCHY; FERNANDES, O caranguejo-uçá e a civilização do mangue; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, **Atlas dos manguezais do Brasil**; DUKE; BOCHOVE; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, **The importance of mangroves to people**.

⁹⁴² Além da legislação mencionada na primeira parte deste trabalho, vale citar a lista que destaca a evolução histórica das previsões normativas voltadas para os manguezais até 1995 disponível em: SCHAEFFER-NOVELLI (Org.), **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**, p. 57–65.

⁹⁴³ Trata-se da Lei n.º 6.082, de 13 de novembro de 1997.

⁹⁴⁴ A Portaria IBAMA n.º 96-N, de 16 de julho de 1993.

das reentrâncias maranhenses). No nível municipal, a Lei Orgânica do Município de Soure, em seus arts. 200 a 203, prevê medidas para a proteção dos manguezais e da pesca artesanal.

As leis protetivas, porém, não se faziam sentir nas pescarias do litoral amazônico, haja vista que, a atividade pesqueira, ou era regulada por normas de manejo comunitário, ou crescia de forma predatória frente ao estímulo de modalidades industriais feito pela legislação pesqueira federal a partir da década de 1960.⁹⁴⁵ A pesca industrial passou a afetar os moradores das comunidades das reentrâncias amazônicas mais fortemente na década de 1980. Estes, por vezes, tentaram freá-la, sem ajuda estatal. Ilustra essas tentativas locais uma série de apreensões de redes de pesca efetuada pelos pescadores artesanais no rio do Araí, no Pará, apreendidas por policiais locais.⁹⁴⁶

Os reincidentes conflitos levaram à articulação comunitária com instituições ligadas às políticas pesqueira e ambiental, além de pesquisadores universitários e movimentos sociais.⁹⁴⁷ No entorno do rio Araí, em 1994, chegou-se ao desenho do primeiro acordo de pesca, até o momento exclusivos do interior, em regiões marinhas.⁹⁴⁸ A insegurança jurídica e todo o desgaste para a celebração desses acordos, que ainda não tinham sido incorporados ao sistema formal de gestão pesqueira, porém, tornavam-lhes insuficientes para solucionar os conflitos entre os atores envolvidos nas pescarias dos manguezais e ecossistemas associados.⁹⁴⁹

As mobilizações passaram, então, a se concentrar, cada vez mais, em torno da criação de RESEX, especialmente depois da concretização da inserção do instituto em ambientes marinho-costeiros ocorrida em 1992.⁹⁵⁰ Após alguns anos de trâmite dos pedidos comunitários, a criação de UCs na região começou a se tornar realidade no início dos anos 2000. A Reserva Extrativista Marinha do Soure foi a primeira delas, instituída em 2001, na Ilha de Marajó, e as de Itapetininga e Arapiranga-Tromaí, a oeste de São Luíz-MA, as mais recentemente institucionalizadas, em abril de 2018.⁹⁵¹

⁹⁴⁵ Uma análise histórica voltada para a evolução da pesca na Amazônia até 2005 é efetuada por: RUFFINO, **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na amazônia**, p. 13–20.

⁹⁴⁶ SANTOS; CHAVES; NOGUEIRA, Formação de resex marinhas e o uso comum dos recursos naturais: caso da Resex Araí-Peroba (PA), p. 15–16. Outros conflitos são relatados em diversos planos de manejo de RESEX-MAR.

⁹⁴⁷ Como explanado no capítulo 3, a articulação social para criar RESEX-MAR envolvia, geralmente, representações do Movimento de Pescadores e Pescadoras, da Comissão Pastoral de Pescadores e de universidades.

⁹⁴⁸ Com vigência em localidades hoje cobertas pela Resex Araí-Peroba.

⁹⁴⁹ Sobre o percurso histórico dos acordos de pesca, conferir item 3.2.3.2.2.

⁹⁵⁰ Vide nota de rodapé n.º 683.

⁹⁵¹ Para informações oficiais sobre as respectivas RESEX, consultar: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2296-RESEX-MARinha-de-soure>; <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/9576-resex->

Vale destacar que o caminho até a institucionalização das RESEX enfrenta, geralmente, certa resistência política. Por exemplo, no nordeste do Pará, os pedidos de criação de quatro RESEX vizinhas ficaram parados por cerca de dez anos, vindo a se efetivar em 2005, por meio de decretos publicados no mesmo dia, 20 de maio de 2005. Na região foram instituídas as RESEX Marinhas de Araí-Peroba, Caeté-Taperacu, Gurupi-Piriá e Tracuateua, todas com o objetivo de “proteger os meios de vida e garantir a utilização e a conservação dos recursos naturais renováveis tradicionalmente utilizados pela população extrativista residente na área de sua abrangência”.⁹⁵²

A razão para tal demora pode estar relacionada ao planejamento costeiro estadual. É que, na mesma época, foi aprovado o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará (ZEE-PA). Apesar de a elaboração do documento, de alçada da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA-PA), ter sido objeto de um grupo de trabalho criado por iniciativa do governo federal,⁹⁵³ sua aprovação significava desestímulo à criação de RESEX, haja vista que o documento estava alinhado com uma visão desenvolvimentista verticalizada e centrada em cadeias produtivas de exploração mineral, agroflorestal e da carcinicultura, que ia de encontro ao modelo de gestão local e participativo proposto pelas RESEX.⁹⁵⁴

Atualmente, os manguezais amazônicos concentram a maior quantidade de RESEX-MAR do país (ver figura 6). O estado do Pará reúne o maior número delas, totalizando doze unidades dessa subcategoria na região também conhecida como “salgado paraense”^{955,956}. Juntamente com a RESEX do Cururupu, de Itapetininga e Arapiranga-Tromaí, no estado do

[itapetininga?highlight=WyJpdGFwZXRpbmluZ2EiXQ==](https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/marinhas/9575-resex-arapiranga-tromai) e
<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/marinhas/9575-resex-arapiranga-tromai>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹⁵² Sobre as resex, visitar, respectivamente: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/2281-resex-arai-peroba>;
<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2107-RESEX-MARinha-de-caete-taperacu>;
<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2290-resex-gurupi-piria>; <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2293-RESEX-MARinha-de-tracuateua>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹⁵³ O GT foi instituído pelo Decreto n.º 99.193, de 27 de março de 1990, com o intuito de agilizar os trabalhos de zoneamento ecológico-econômico com prioridade para o território da Amazônia Legal.

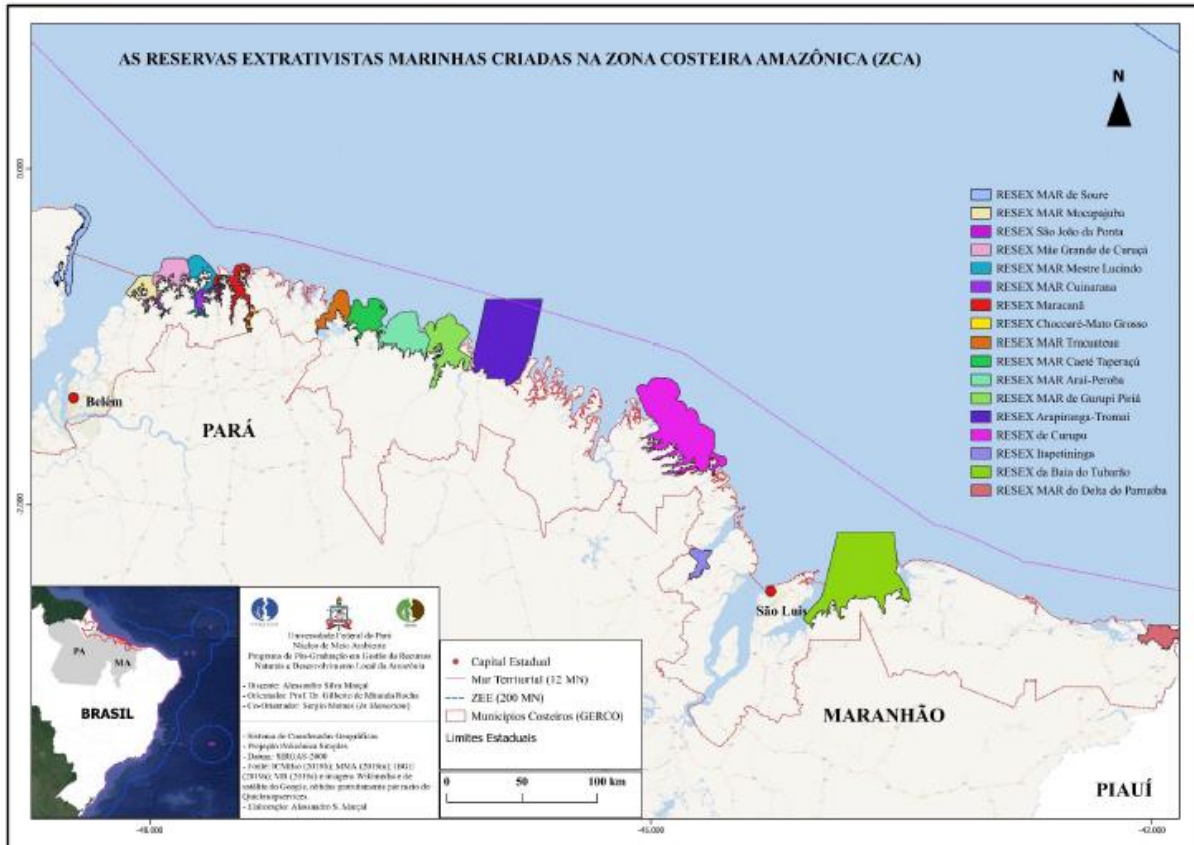
⁹⁵⁴ Conforme pesquisa de campo realizada por: NASCIMENTO, Resex marinha do litoral amazonico, p. 31964–31965.

⁹⁵⁵ RUFFINO, **Identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca artesanal e das principais interações com espécies da megafauna marinha sensíveis biologicamente na região norte (AP, PA, MA e PI)**, p. 24.

⁹⁵⁶ São elas, nomeadamente: Soure, Chocoaré-Mato Grosso, Maracanã, Mãe Grande de Curuçá, São João da Ponta, Araí-Peroba, Caeté-Taperacu, Gurupi-Piriá, Tracuateua, Mocapajuba, Mestre Lucindo e Cuinarana.

Maranhão, esse conjunto de RESEX-MAR constitui o principal instrumento jurídico de proteção da biodiversidade dos manguezais brasileiros.

Figura 6 - As dezessete RESEX-MAR da costa amazônica



Quinze dessas RESEX estão localizadas nas reentrâncias amazônicas. Fonte: MARÇAL, Alessandro Silva; MARÇAL, Cláudia Cristina Lima; ROCHA, Gilberto de Miranda, O plano de ação federal para a zona costeira e as reservas extrativistas marinhas da amazônia, *in*: PINHEIRO, Lidriana de Souza; GORAYEB, Adryane (Orgs.), **Geografia física e as mudanças globais**, Fortaleza: UFC, 2019, p. 8.

Esse conjunto extenso de RESEX-MAR realiza, ademais, uma reorientação do território tradicional pesqueiro.

4.2.1.2.2 As RESEX-MAR como fator de (re)orientação territorial das comunidades

As RESEX-MAR da região amazônica também (re)formulam o território pesqueiro das comunidades afetadas. Elas formam o mais amplo conjunto de populações tradicionais com

outorga de direito de uso⁹⁵⁷ e, ao determinar o direito coletivo de uso do espaço costeiro-marinho, reconfiguram a organização territorial das comunidades beneficiárias.

Seguindo a tendência das áreas marinhas protegidas brasileiras, a maioria das RESEX da região não possui plano de manejo concluído.⁹⁵⁸ Mas a ausência ou demora para a elaboração do plano de manejo não significa ausência de regulação pesqueira: em algumas RESEX, planos de utilização ou acordos de gestão indicam, como etapa preliminar da elaboração do plano de manejo, as atividades permitidas e proibidas quanto aos recursos naturais das UCs; além de serem identificados vários acordos comunitários sobre o desenvolvimento da atividade pesqueira.⁹⁵⁹ Diferentemente, o funcionamento do conselho gestor é realidade em quase todas as RESEX-MAR.⁹⁶⁰

Nesse cenário, as reservas extrativistas constituem um mecanismo que reconfigura as territorialidades das comunidades costeiras que vivem dentro de seus limites ou no entorno a partir de contornos fundamentados na proteção ambiental. Assim, interessa, neste item, explorar com mais detalhamento as características das RESEX-MAR amazônicas com relação à viabilização de mecanismos de discussão e institucionalização de meios de organizar os usos de recursos pesqueiros.⁹⁶¹ A RESEX de Cururupu tem, efetivamente, vivenciado uma reterritorialização das comunidades tradicionais pesqueiras em causa. Se, antigamente, cada comunidade se vinculava à ilha onde morava, com certo isolamento em relação ao que ocorria nos arredores, é perceptível um crescente sentimento de pertencimento ao território de toda a RESEX e de visualização das interconexões entre ela e seu entorno. Esse processo vem acompanhado de um fenômeno de reconfiguração das demandas locais, que passam a enfrentar

⁹⁵⁷ Conforme SANTOS, Adria Macedo; SIMONIAN, Lígia Terezinha Lopes, RESEX Marinha Gurupi-Piriá e políticas públicas educacionais, **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, 2017. A importância das Resex fica ainda mais premente quando se lembram do enfraquecimento da legislação ambiental verificado nos últimos anos, afetando em especial os ecossistemas de manguezais, de que são exemplos as mudanças do novo Código Florestal, e a revogação de resoluções do CONAMA sobre o tema. Para um aprofundamento nesses assuntos, consultar: IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney, Impactos da produção insustentável sobre os recursos hídricos, *in*: BENJAMIN, Antônio Herman; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.), **Direito e sustentabilidade na era do Antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**, São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, v. 1, p. 509–516; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago, Resoluções do Conama: rumo ao estado de coisas inconstitucional ambiental.

⁹⁵⁸ O plano de manejo foi concluído somente nas Resex Marinha de Soure, Marinha Caeté-Taperaçu e do Cururupu, conforme plano de dados abertos sobre plano de manejo e conselho gestor do ICMBio. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/ acesso-informacao-dados-abertos>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹⁵⁹ O detalhamento desses instrumentos será feito no item a seguir.

⁹⁶⁰ Conforme pesquisa realizada no sítio oficial do ICMBio, não possuem conselho gestor apenas as Resex de Itapetininga e Arapiranga-Tromai, ambas do Maranhão.

⁹⁶¹ No mesmo sentido, NASCIMENTO, Resex marinha do litoral amazonico; TEISSERENC, Maria José da S. A., Politização, ambientalização e desenvolvimento territorial em reservas extrativistas, **Caderno CRH**, v. 29, n. 77, p. 229–242, 2016; PROST, Catherine, Ecodesenvolvimento da pesca artesanal em região costeira: estudos de caso no Norte e Nordeste do Brasil, **Geotextos**, v. 3, n. 1 e 2, p. 139–169, 2007.

os desafios de organização da pesca decorrentes dos regimes jurídicos diferenciados de uma área protegida, em busca de qualidade de vida.⁹⁶²

A influência determinante das comunidades no desenho desses instrumentos tem tornado as RESEX-MAR das reentrâncias amazônicas merecedoras de destaque na análise de medidas jurídicas para lidar com as falhas do regime jurídico das RESEX nesse aspecto, o que será exemplificado pelo caso da RESEX de Cururupu.

4.2.2 Os instrumentos de gestão participativa articulados às RESEX-MAR amazônicas: o exemplo da RESEX de Cururupu

A RESEX de Cururupu tem logrado incorporar o manejo pesqueiro realizado pelas comunidades tradicionais pesqueiras que vivem de seus manguezais e ecossistemas conexos. Detalhando-se as trajetórias da definição de normas acerca da atividade pesqueira artesanal na RESEX de Cururupu, visualiza-se uma estratégia para que as RESEX realizem um ordenamento pesqueiro sustentável e participativo. Por meio da promoção de novas interações sociais nos instrumentos de gestão da UC (4.2.2.1), regras de uso e manejo de recursos pesqueiros integradas vêm sendo desenvolvidas (4.2.2.2).

4.2.2.1 A participação popular na definição das regras sobre os recursos pesqueiros

A Reserva Extrativista de Cururupu, no litoral oeste do Maranhão, instituiu espaços de discussão entre comunitários e o Estado acerca da gestão dos recursos pesqueiros. Entre as comunidades que se relacionam com a reserva, o acesso e o uso dos recursos naturais, que já eram objeto de acordos informais oralmente estabelecidos há décadas, passaram a ser formalizados e aprimorados por intermédio dos instrumentos oficiais de gestão da RESEX.

A RESEX de Cururupu foi estabelecida pelo poder público federal em 2004, consistindo na primeira maranhense e maior RESEX das reentrâncias amazônicas.⁹⁶³ Ela possui uma área de 186.053,87 hectares, distribuídos em porções terrestres (27,12%) e de mar (72,88%).⁹⁶⁴ A

⁹⁶² O início desses processos na Resex de Cururupu foi relatado por COSTA, Gercilene Teixeira, **As reservas extrativistas como ação pública local: comparando as experiências socioterritoriais de Frechal e Cururupu na amazônia maranhense**, Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016, p. 191–192. Caminhos semelhantes têm sido verificados nas Resex Mãe Grande do Curuçá, São João da Ponta e Caeté-Taperaçu, conforme, respectivamente: TEISSERENC, Politização, ambientalização e desenvolvimento territorial em reservas extrativistas; FERREIRA; MANESCHY; RIBEIRO, A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas.

⁹⁶³ A RESEX foi criada por meio do Decreto s/n, de 2 de junho de 2004.

⁹⁶⁴ De acordo com os dados oficiais sobre a UC disponibilizados em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/resex-de-cururupu>. Acesso em: 04 abr. 2021.

RESEX está situada dentro dos limites da APA das Reentrâncias Maranhenses, estabelecida pelo Governo do Estado do Maranhão em 1991.⁹⁶⁵ A RESEX abriga cerca de 1.230 famílias, distribuídas em quatro arquipélagos. Elas formam doze comunidades de “ilhéus”,⁹⁶⁶ praticantes, em sua maioria, de pescarias que variam da catação manual de caranguejos e mariscos à captura de peixes em embarcações de pequeno porte.⁹⁶⁷

Sob o objetivo principal de “proteção dos meios de vida e a cultura das populações tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da área”,⁹⁶⁸ a RESEX possui todos os instrumentos oficiais para sua implementação ativos, oficializando a área como de recursos de uso comum das comunidades extrativistas locais. A cessão do direito de uso ocorreu em 2010, por meio de termo de entrega da SPU para o MMA, publicado em 15 de março de 2010, termo de concessão de direito real de uso entre MMA e ICMBio, publicado em 17 de março de 2010 e, finalmente, CCDRU entre o ICMBio e a associação local,⁹⁶⁹ publicado em 23 de março de 2010.⁹⁷⁰ O conselho gestor deliberativo da unidade foi instalado em 2011⁹⁷¹ e teve sua composição modificada em 2017.⁹⁷² O instrumento mais recentemente oficializado foi o plano de manejo, concluído no final do ano de 2016.⁹⁷³

Os primeiros anos após a criação da RESEX não implicaram em mudanças na pesca realizada na área reservada, embora a mobilização em torno de seu estabelecimento, iniciada em 1999, tenha partido do IBAMA.⁹⁷⁴ Depois de um período de grande descaso por parte do poder público, primeiro veio a inclusão de algumas comunidades locais em políticas sociais e,

⁹⁶⁵ Sobre as unidades de conservação estaduais do Maranhão, acessar: <https://www.sema.ma.gov.br/unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹⁶⁶ ICMBIO, **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**, [s.l.]: MMA, 2016, p. 5. Conforme levantamento de famílias efetuado pelo ICMBio em 2013 já mencionado no item 2.2, a UC se relaciona com aproximadamente 1.483 famílias de comunidades tradicionais que vivem dentro de seus limites ou no seu entorno.

⁹⁶⁷ Nesse sentido: RUFFINO, **Identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca artesanal e das principais interações com espécies da megafauna marinha sensíveis biologicamente na região norte (AP, PA, MA e PI)**, p. 58–70; ICMBIO, **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**, p. 55–95.

⁹⁶⁸ Cf. o art. 2º do Decreto de 2 de junho de 2004.

⁹⁶⁹ Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu (AMREMC).

⁹⁷⁰ Algumas cláusulas do CCDRU são comentadas no plano de manejo da UC. Ademais, extratos dos instrumentos jurídicos que oficializaram a cessão do direito de uso na Resex de Cururupu estão disponíveis em: <https://uc.socioambiental.org/arp/4239>. Acesso em: 04 abr. 2021.

⁹⁷¹ Por meio da Portaria ICMBio n.º 35, de 20 de maio de 2011.

⁹⁷² A renovação e a modificação do conselho gestor foram aprovadas pela Portaria ICMBio n.º 2, de 16 de janeiro de 2017.

⁹⁷³ O plano de manejo foi aprovado pela Portaria ICMBIO n.º 227, de 04 de agosto de 2017.

⁹⁷⁴ Cf. Costa, o IBAMA (então órgão competente para a criação de UCs) solicitou apoio à prefeitura de Cururupu, que introduziu o assunto da Resex junto à comunidade e isso resultou na criação de uma associação local, em 1999. As entidades representativas de pescadores só aderiram ao processo anos mais tarde, em 2001. (COSTA, **As reservas extrativistas como ação pública local: comparando as experiências socioterritoriais de Frechal e Cururupu na amazônia maranhense**, p. 177–182.)

em seguida, a assinatura do contrato de concessão do direito de uso do território, mas frustravam-se as expectativas dos comunitários em relação à reorganização da atividade pesqueira e demais usos dos recursos naturais. Nesse aspecto, prevalecia a gestão comunitária embasada em grupos locais que já atuavam bem antes do estabelecimento de RESEX nos manguezais amazônicos, como é relatado também em estudos de RESEX das proximidades.⁹⁷⁵

A influência da RESEX na organização das pescarias começou a ser visualizada em 2009, quando as primeiras medidas com vistas à elaboração do plano de manejo foram tomadas. Devido a problemas com a execução da consultoria contratada para elaborar o estudo socioambiental necessário, o processo foi interrompido, só vindo a ser retomado oficialmente em meados de 2014.⁹⁷⁶

No mesmo ano, houve o estabelecimento de um acordo de gestão, publicado por portaria do ICMBio. A proposta de elaboração de um instrumento formal para reger as ações e restrições da UC foi iniciada em 2006, numa reunião entre líderes comunitários, representantes da prefeitura de Cururupu, do Ibama e de outras instituições. Depois de aproximadamente quatro anos suspensos, os trabalhos foram retomados em 2010, com a realização de seguidas reuniões com moradores locais, sobretudo pescadores.⁹⁷⁷ O documento estabeleceu formalmente regras de pesca e de catação de mariscos na UC, dispostas em quatro de seus catorze capítulos, tais como: proibição da pesca industrial, de embarcações motorizadas e do uso de alguns tipos de petrechos, como a rede de lanço e poitada, em todo o perímetro da UC; instituição de zonas de em que algumas práticas estavam proibidas e da exclusividade da atividade pesqueira aos beneficiários da RESEX.⁹⁷⁸

Retomado o processo de formulação do plano de manejo, que ainda foi orientado pela metodologia antiga do ICMBIO, quatro oficinas de planejamento foram realizadas em 2015, com um total de 40 comunitários participantes.⁹⁷⁹ Nelas se identificaram elementos quanto aos

⁹⁷⁵ Um relato acerca da articulação prévia e dos primeiros anos de existência da Resex do Cururupu é feito por (COSTA, Francisco Wendell Dias, **Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”: o caso da Resex de Cururupu-MA**, Dissertação de Mestrado, UEMA, Maranhão, 2015.). Semelhante descaso é reportado em estudos sobre as Resex paraenses, onde temáticas ambientais eram tratadas pelos moradores, nas associações comunitárias. Entre outros: NASCIMENTO, Resex marinha do litoral amazônico; OLIVEIRA; MANESCHY; FERNANDES, O caranguejo-uçá e a civilização do mangue; SANTOS; CHAVES; NOGUEIRA, Formação de resex marinhas e o uso comum dos recursos naturais: caso da Resex Araí-Peroba (PA).

⁹⁷⁶ COSTA, **Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”: o caso da Resex de Cururupu-MA**, p. 84–85.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, p. 89–94.

⁹⁷⁸ O acordo foi aprovado por meio da Portaria n.º 122, de 06 de novembro de 2014.

⁹⁷⁹ Nesse aspecto, a nova metodologia não parece ter efetuado grandes mudanças. Na RESEX do Soure, a elaboração do PM realizou uma oficina de seis dias de duração, envolvendo 26 atores-chaves (entre representantes do ICMBIO, do conselho deliberativo, das comunidades extrativistas, membros do poder público e pesquisadores).

locais e os tipos de usos tradicionais, fontes de conflito e o estado da conservação dos atributos da UC, a fim de se estabelecer os alvos de conservação e reconhecer ameaças.⁹⁸⁰ A caracterização socioambiental elaborada demonstrou que as comunidades tinham bom conhecimento sobre as dinâmicas pesqueiras e seus conflitos, e que já tinham o costume de elaborar regras locais sobre a pesca antes da RESEX.⁹⁸¹

O plano de manejo definiu zonas subsidiadas pelo diagnóstico efetuado para a criação da UC e outras pesquisas prévias, pelo acordo gestão e pelos resultados das oficinas participativas. O zoneamento reuniu quatro objetivos principais: preservação do ambiente, uso sustentável dos recursos, recuperação ecológica e resolução de conflitos, dividindo a área protegida em oito zonas (primitiva, de uso madeireiro tradicional, de uso comunitário, populacional, de uso conflitante, de recuperação, marinha de proteção e de uso compartilhado).⁹⁸² O uso direto dos recursos naturais foi autorizado em algumas delas para a realização da pesca e do extrativismo vegetal, a criação de animais de pequeno porte e a extração de madeira, atividades essenciais para a manutenção dos modos de vida tradicionais, remetendo-se ao acordo de gestão quanto ao modo de exercício dessas atividades. Vale destacar que foram determinados espaços de restrição de pesca para a recuperação e a manutenção de estoques (a zona marinha de proteção e a zona de recuperação).⁹⁸³ Ademais, reconhecendo-se o potencial que tem de gerar renda e valorizar a cultura local, o turismo de base comunitária foi alvo de um programa voltado para o seu desenvolvimento em algumas áreas da UC.⁹⁸⁴

A propósito do papel do conselho gestor na gestão participativa, pode-se afirmar que as reuniões do conselho gestor fortalecem a consciência comunitária acerca dos problemas, dos interesses e dos vínculos ao território, inclusive com relação à atividade pesqueira.⁹⁸⁵ Desde a sua criação, o conselho se reúne duas vezes por ano. Sua composição era formada por 23 conselheiros, de mandato bianual, representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, mas

A principal diferença na atual abordagem parece ser, então, o fato de que a realização do planejamento se dá a partir do entendimento comum do que é mais importante para a UC, o que torna o processo mais objetivo. Nesse sentido, conferir: ICMBIO, Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Soure - PA, 2018, p. 2.

⁹⁸⁰ ICMBIO, Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu: versão resumida e simplificada, 2016, p. 19.

⁹⁸¹ ICMBIO, **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**, p. 36–224.

⁹⁸² *Ibid.*, p. 281–301.

⁹⁸³ *Ibid.*

⁹⁸⁴ *Ibid.*, p. 267–268.

⁹⁸⁵ COSTA, **Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”: o caso da Resex de Cururupu-MA**, p. 94–109. Também verificado nas Resex Caeté-Taperaçu, Mãe Grande do Curuçá e São João da Ponta, respectivamente relatado em: FERREIRA; MANESCHY; RIBEIRO, A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas; TEISSERENC, Politização, ambientalização e desenvolvimento territorial em reservas extrativistas.

foi modificada em 2017, incluindo-se formalmente a universidade e representantes de comunidades de fora dos limites da RESEX entre os legitimados.⁹⁸⁶

Pelo conselho gestor passaram importantes discussões da RESEX de Cururupu. Entre outros assuntos, nele foram aprovados o plano de manejo e o perfil da família beneficiária, assim como foi feito o cadastro das famílias para o recebimento de benefícios sociais.⁹⁸⁷ Na seara da gestão pesqueira, nas reuniões, pescadores e pesquisadores universitários contrapõem seus conhecimentos a normativas pesqueiras, avaliando sua adequação à realidade local. Numa oportunidade, concluiu-se pelo erro no período de defeso da pesca de zangaria estabelecido por uma instrução normativa do ICMBio, acordando-se em solicitar a sua alteração,⁹⁸⁸ ao passo que, em outro encontro, o conselho decidiu por alterar restrição prevista no acordo de gestão sobre o uso do arrasto de puçá na área de pesca de uma das comunidades afetadas.⁹⁸⁹

Por outro lado, nem sempre o conselho gestor tem se mostrado locus em que se privilegiam os interesses das comunidades tradicionais. Estudo de campo com o conselho deliberativo de Cururupu demonstrou que o viés político e a concentração do poder nos órgãos públicos prevalecem, em parte pelo desgaste da associação-mãe local, alicerce da estratégia de descentralização nas RESEX, que demonstra baixa capacidade de multiplicar o acesso à informação e o compartilhamento de saberes e problemas entre as comunidades.⁹⁹⁰

Essa observação não intenta condenar a utilidade do conselho gestor, mas reiterar as limitações do disciplinamento dos instrumentos oficiais de gestão de UCs, principalmente das RESEX-MAR, conforme já apontado na primeira parte deste trabalho. De fato, a crescente concentração do poder no conselho gestor e a submissão desse conselho ao órgão público gestor nas normativas que o regulamentam, juntamente com as carências dos regimes setoriais pesqueiros e de direitos de participação em UCs, obstaculizam o desenvolvimento sustentável da pesca praticada por comunidades tradicionais, elemento fundamental do instituto dessas RESEX.

Assim, a realidade da RESEX do Cururupu não contradiz as críticas apontadas quanto ao regime jurídico da gestão das RESEX-MAR. Os conselhos gestores, mesmo os deliberativos, quando bem-sucedidos, cumprem muito mais função de espaço de diálogo entre pontos de vista

⁹⁸⁶ Revisite-se a nota de rodapé n.º 972972.

⁹⁸⁷ Conforme noticiado pelo ICMBio. (COMUNICAÇÃO ICMBIO, Reserva de Cururupu renova conselho gestor.)

⁹⁸⁸ Trata-se da IN IBAMA n.º 39, de 2 de julho de 2004.

⁹⁸⁹ ICMBIO, *Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu*, p. 214–216.

⁹⁹⁰ COSTA, *Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”: o caso da Resex de Cururupu-MA*, p. 83–110.

diversos do que de efetiva ingerência das comunidades pesqueiras tradicionais sobre os recursos naturais dos quais seus modos de vida são dependentes. Outrossim, a regulamentação dos planos de manejo tem na participação popular de sua elaboração o maior potencial contributivo, quando se fala em gestão pesqueira. Além de ser assunto dificilmente tratado pelo documento, a implementação, o monitoramento e a atualização das regras instituídas revelam novos conflitos e dificuldades, requerendo respostas que, muitas vezes, dependem de outros instrumentos.

No caso da RESEX de Cururupu, a bagagem de conhecimento tradicional das comunidades e as trocas de experiências proporcionadas no curso da prática dos instrumentos formais de gestão da RESEX têm sido determinantes para o desenvolvimento de uma gestão dos recursos pesqueiros na UC.

4.2.2.2 A adoção de medidas de gestão integrada de recursos pesqueiros como efeito positivo

A identificação de novos desafios em termos de manejo dos recursos nos últimos anos tem gerado a adoção de marcos regulatórios correspondentes ao dinamismo do ecossistema local. À medida que as instâncias participativas da RESEX de Cururupu se consolidam, a interação entre os utilitários dos recursos naturais da região das reentrâncias amazonenses intensifica o entrelaçamento das atuações estatal e comunitária na regulação pesqueira. A reserva passou a servir de base de apoio ao desenho de novas práticas regulatórias, aqui enquadradas na noção de gestão integrada,⁹⁹¹ ou porque associam medidas restritivas ambientais a compensações socioeconômicas (4.2.2.2.1), ou porque têm alcance regional (4.2.2.2.2).

4.2.2.2.1 *Medidas restritivas ambientais associadas a compensações socioeconômicas*

Na RESEX-MAR do Cururupu, têm sido adotadas medidas restritivas da pesca artesanal conectadas a compensações socioeconômicas. Viu-se que, nos últimos anos, a corrida pelo desenvolvimento baseado no mar também tem sido sentida na região das reentrâncias amazonenses. O aumento da pressão sobre os recursos naturais causada por atividades como a carcinicultura, a pesca industrial e o turismo demanda novas regras e gera novos conflitos, mudanças essas que têm causado respostas normativas integradas na RESEX.

⁹⁹¹ Cabe informar que implementar processos de criação e gestão de UCs de forma integrada é uma das diretrizes do SNUC, prevista no art. 5º, VIII da Lei 9985.

A adoção dessas medidas passa pela percepção da interdependência entre o espaço da unidade e a região circundante, o que pode ser exemplificado pela pescaria da pescada-amarela, uma das de maior valor comercial do atlântico norte brasileiro.⁹⁹² Sua captura tem sido fonte de conflitos: entre os pescadores de dentro da RESEX e os de fora, uma vez que, na fase adulta, a pescada é encontrada fora dos limites da RESEX, mas são os manguezais os seus produtores, atuando como berçários da espécie;⁹⁹³ e entre os pescadores da pescaria de emalhe e os de outras modalidades, como a com zangaria e com gozeira, menos seletivas.⁹⁹⁴

Ademais, ao lado da sua crescente valorização econômica, a diminuição dos estoques populacionais da espécie vem sendo observada nos últimos anos. Os usos comerciais da pescada-amarela ultrapassam o comércio alimentício, sendo a bexiga natatória crescentemente requisitada pelo mercado exterior.⁹⁹⁵ Mas, apesar de estudos científicos e pescadores maranhenses demonstrarem indícios de exaustão, a espécie não tinha período de defeso estabelecido pelo governo federal.⁹⁹⁶ A política de gestão que incidia sobre a espécie era o Plano de Ação Nacional para a Conservação das Espécies Ameaçadas e de Importância Socioeconômica do Ecossistema Manguezal (PAN Manguezal), que incluiu a pescada-amarela entre as espécies de importância econômica segundo indicações de comunidades tradicionais, mas não impunha período de suspensão da sua captura.⁹⁹⁷ Essa situação provocava discussões sobre a sustentabilidade da pescaria.⁹⁹⁸

O espaço de discussões representado pelo conselho gestor da UC e por organizações comunitárias permitiu que outras instituições passassem a atuar em conjunto com as

⁹⁹² ALMEIDA, **Os recursos pesqueiros marinhos e estuarinos do Maranhão: biologia, tecnologia, socioeconomia, estado da arte e manejo.**; FERREIRA; MANESCHY; RIBEIRO, A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas.

⁹⁹³ A situação, que é sucintamente retratada no plano de manejo da Resex de Cururupu, é explicada com riqueza de detalhes na Resex de Caeté-Taperaçu. O conflito também é reportado com base nos pescadores do município de Cedral, vizinho ao de Cururupu e integrante da APA das Reentrâncias Maranhenses. Veja-se, respectivamente: ALMEIDA *et al*, Análise multidisciplinar das pescarias de emalhe da pescada amarela, de camarão de puça de muruada e da catação do caranguejo-uçá em três municípios costeiros do Maranhão, p. 164; FERREIRA; MANESCHY; RIBEIRO, A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas, p. 53.

⁹⁹⁴ ALMEIDA *et al*, Análise multidisciplinar das pescarias de emalhe da pescada amarela, de camarão de puça de muruada e da catação do caranguejo-uçá em três municípios costeiros do Maranhão, p. 165.

⁹⁹⁵ *Ibid.*, p. 164–165.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, p. 165.

⁹⁹⁷ O PAN Manguezal, com escopo de atuação de 2015 a 2020, foi aprovado pela Portaria ICMBio n.º 09, de 29 de janeiro de 2015 e atualizado diversas vezes posteriormente. A última delas foi aprovada pela Portaria ICMBio n.º 647, de 30 de outubro de 2019. Uma alteração importante do regulamento mais recente do PAN Manguezal foi a retirada do objetivo IX portaria imediatamente anterior (n.º 500, de 10 de setembro de 2019), que previa ações para a retirada da carcinicultura do ecossistema manguezal. Sobre o assunto, vide: <https://domtotal.com/noticia/1400896/2019/11/em-plena-crise-do-oleo-governo-federal-retira-diretriz-de-protecao-para-manguezal/>. Acesso em: 27 abr. 2021.

⁹⁹⁸ Ver: ICMBIO, **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**, p. 86–87.

comunidades e o órgão gestor na conservação da espécie. Numa das reuniões de 2015, a organização Rare Brasil apresentou o projeto “Pescando Sustentabilidade”, parte do programa “Pesca Para Sempre”⁹⁹⁹, que tinha, entre outros, os objetivos de criar um período de defeso para a espécie e uma legislação própria para sua conservação.¹⁰⁰⁰

Caminho semelhante foi o trilhado até o firmamento de regras comunitárias comuns e específicas para uso e manejo dos recursos naturais e pesqueiros da Reserva Extrativista Maracanã, Caeté-Taperaçu, Chocoaré-Mato Grosso, Gurupi-Piriá, São João da Ponta e Tracuateua, todas no Pará. O processo iniciou-se pela negociação de um acordo de gestão para a RESEX de Maracanã, em 2014, e contou com a ajuda de outras instituições, entre elas o PNUD, culminando com a aprovação das ditas regras em portarias do ICMBio.¹⁰⁰¹

Por meio do trabalho de sensibilização e engajamento iniciado com uma liderança comunitária (**Error! Reference source not found.**), os pescadores foram mobilizados em torno de uma proposta de rodízio da captura da pescada-amarela, que não tinha sido objeto de restrições pelo ordenamento pesqueiro elaborado pelo acordo de gestão de 2014, tampouco pelo plano de manejo.¹⁰⁰² A metodologia aplicada funda-se na instituição de locais de resguardo periódicos para a recuperação da espécie (áreas de exclusão de pesca) dentro da reserva, que, no local, foi chamado de “sistema rotacional para manejo das áreas de conservação e recuperação de estoques (ACRES).¹⁰⁰³ A medida, inicialmente implantada na comunidade de Guajerutiua, foi replicada em outras localidades da RESEX e está em vias de oficialização para aplicação em todo o país.¹⁰⁰⁴

⁹⁹⁹ O programa é aplicado pela representante do Brasil da ONG americana Rare Conservation, com implementação em 3 países: Brasil, Indonésia e Filipinas. Ele foi viabilizado por meio de acordo de cooperação entre o ICMBio, o MMA e a Rare, em 2014, sem transferência de renda por parte do governo brasileiro. Também são parceiros: o Projeto GEF-Mar, que tem no instrumento das áreas de restrição/exclusão de pesca um de seus subcomponentes (“identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca artesanal e das áreas de interação entre a pesca artesanal e espécies sensíveis biologicamente da megafauna associada como fauna acompanhante ou captura incidental”) e a CONFREM. Sobre o projeto GEF-Mar, vide: RUFFINO, **Identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca artesanal e das principais interações com espécies da megafauna marinha sensíveis biologicamente na região norte (AP, PA, MA e PI)**, p. 11–14.

¹⁰⁰⁰ COSTA, **Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”: o caso da Resex de Cururupu-MA** (anexo).

¹⁰⁰¹ Vide, por todas, a Portaria ICMBio, n.º 626, de 05 de julho de 2018. A participação do PNUD no processo se deu por intermédio do projeto “Conservação e Uso Sustentável efetivos de Ecossistemas Manguezais no Brasil (PNUD BRA 07/G32). Mais informações sobre o projeto: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/projects/projeto-manguezais.html>.

¹⁰⁰² Sobre o processo de elaboração e o conteúdo do acordo de gestão e do plano de manejo, retomar o item Rare Brasil, **Pesca para sempre: relatório de aprendizagem 2015-2017**, [s.l.]: Rare Brasil, 2017, p. 28–29.

¹⁰⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁰⁴ Conforme noticiado em: MELO, Nas reentrâncias amazônicas, comunidades equilibram conservação e extrativismo.

Figura 7 - Pesca na RESEX de Cururupu



A líder comunitária que coordenou a campanha de instalação do programa Pesca Para Sempre na Reserva do Cururupu, Josenilde Ferreira (a Mocinha), segura uma pescada-amarela. Fonte: MELO, Nas reentrâncias amazônicas, comunidades equilibram conservação e extrativismo. Crédito: Enrico Marone.

Tratando-se a RESEX de um espaço que concede privilégios de acesso aos estoques, a restrição da pesca introduzida em Cururupu constitui uma abordagem de gestão que vincula acesso manejado a reservas.¹⁰⁰⁵ Ela parte da conservação socioambiental encampada pelo instrumento jurídico das RESEX para instituir um sistema de direitos, recompensas e obrigações em torno de uma espécie-alvo efetivado essencialmente com a contribuição de comunidades tradicionais detentoras do usufruto exclusivo da pesca artesanal.

Há um crescente reconhecimento dos benefícios da combinação de direitos territoriais de uso para a pesca com reservas marinhas. Na literatura internacional, o mecanismo é conhecido como “turf-reserve”.¹⁰⁰⁶ Ele se caracteriza por ser multidimensional, ao reunir medidas de conservação ambiental e de gestão pesqueira e pode se manifestar em arranjos jurídicos não necessariamente vinculados a unidades de conservação, pois pode estabelecer

¹⁰⁰⁵ RARE, **Stemming the tide of coastal overfishing**, 2018, p. 10–12.

¹⁰⁰⁶ Sobre propriedade comunal e TURFs, o texto a seguir é esclarecedor: <http://www.fao.org/3/T0507E/T0507E02.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

fechamentos permanentes ou temporários, bem como proibir a captura de algumas ou de todas as espécies dentro dos limites da reserva.¹⁰⁰⁷

Os meios de formalização da medida são vários. Dentro de unidades de conservação, elas podem ser institucionalizadas pelo decreto criador, pelo plano de manejo,¹⁰⁰⁸ por instruções normativas, por termos de compromisso ou por termos de ajustamento de conduta. Elas podem ser instituídas, ainda, pela legislação pesqueira, na forma de áreas de exclusão de pesca, períodos de defeso ou acordos de pesca, com incidência dentro ou fora dos limites das UCs.

As ACRES da RESEX de Cururupu trazem para RESEX-MAR medidas que se assemelham a outros instrumentos de gestão pesqueira que vêm sendo aplicados, também com considerável sucesso, em unidades de conservação costeiras e marinhas da categoria APA.¹⁰⁰⁹ Destaca-se um exemplo da Paraíba. O decreto criador da Área de Proteção Ambiental Naufrágio Queimado, estabelecida pelo poder executivo do estado da Paraíba, condicionou a instituição de zonas de exclusão de pesca, via de regra, à previsão, concomitantemente, de “zonas pesqueiras proporcionais em área e volume de recursos pesqueiros ofertados”.¹⁰¹⁰

A RESEX de Cururupu tem sido, ainda, local de utilização do seguro-defeso como instrumento de amparo econômico para os membros de comunidades pesqueiras em face de situações emergenciais de perda de acesso a recursos pesqueiros.¹⁰¹¹ Primeiramente, o seguro foi aplicado em decorrência da contaminação do mar por manchas órfãs de óleo observada a partir do último quadrimestre de 2019 e, depois, durante a pandemia ensejada pelo novo coronavírus.

O evento de contaminação se caracterizou por aparições recorrentes de óleo cru, sem origem determinada, ao longo da costa brasileira, do estado do Maranhão até o Rio de

¹⁰⁰⁷ AFFLERBACH, Jamie C. *et al.*, A global survey of “TURF-reserves”, Territorial Use Rights for Fisheries coupled with marine reserves, **Global Ecology and Conservation**, v. 2, p. 97–106, 2014, p. 98.

¹⁰⁰⁸ Considerando que, conforme as alterações introduzidas pelo roteiro metodológico de elaboração de planos de manejo do ICMBio atualmente vigentes, comentadas no item 3.2.3.2.2, acordos de gestão e outros instrumentos devem ser incorporados ao plano de manejo.

¹⁰⁰⁹ Para estudos que ressaltam a efetividade das APAs costeiras e marinhas quanto ao aspecto da participação popular na gestão pesqueira, consultar: PRATES, A. P.; SOUSA, N. O. M., Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi, *in: A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*, Brasília: IEB, 2014, p. 83–116; VIANNA, Lucila Pinsard *et al.*, Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte: processos participativos e o licenciamento ambiental, *in: SANTOS, C. R.; TURRA, A. (Orgs.), Rumos da sustentabilidade costeira: uma visão do litoral norte paulista*, São Paulo: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2017, p. 154–185.

¹⁰¹⁰ Art. 4º, § 1º do Decreto n.º 38.931, de 28 de dezembro de 2018.

¹⁰¹¹ O quadro normativo geral do seguro-defeso foi apresentado no item 2.2.1.2.

Janeiro,¹⁰¹² o que lhe deu o status de caso de derramamento mais extenso do mundo, cobrindo mais de 3 mil quilômetros num intervalo de tempo de cerca de quatro meses.¹⁰¹³ Em termos de impactos, que ainda continuam ocorrendo, estima-se terem sido atingidas 57 unidades de conservação e aproximadamente 159.000 pescadores.¹⁰¹⁴

A população de várias RESEX-MAR teve atuação relevante na busca pela contenção dos danos ambientais e reivindicação de medidas compensatórias. Um mapeamento participativo de iniciativa da academia ajudou a dar visibilidade ao trabalho local de comunidades costeiras e ONGs, que resultou em alterações na legislação sobre o seguro-defeso e numa medida provisória.¹⁰¹⁵ Os pescadores artesanais que haviam recebido o seguro-desemprego em 2019 afetados pelo óleo receberam dois salários-mínimos como auxílio emergencial.¹⁰¹⁶ Atuante nesse processo,¹⁰¹⁷ a RESEX do Cururupu foi uma das beneficiárias da medida.¹⁰¹⁸

A crise ensejada pelas manchas de óleo foi prolongada pela pandemia do novo coronavírus. Na ocasião, o seguro-defeso foi mais uma vez usado como fundamento para dar suporte às drásticas quedas de escoamento da produção da pesca artesanal.¹⁰¹⁹ O pagamento

¹⁰¹² As localidades atingidas foram relatadas em: SOARES, Marcelo de Oliveira *et al*, Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster, **Marine Policy**, v. 115, p. 103879, 2020; SOUTO, Raquel Dezidério, Estudo de caso: aplicação do mapeamento participativo como ferramenta para análise do derrame de petróleo na costa brasileira em 2019-2020, *in*: GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; GUARDA, Adayse Bossolani (Orgs.), **I Volume Horizonte Oceânico Brasileiro: ampliando o horizonte da governança inclusiva para o desenvolvimento sustentável do oceano brasileiro**, Brasil: [s.n.], 2020, p. 201–232.e pelo IBAMA, em

¹⁰¹³ SOARES *et al*, Oil spill in South Atlantic (Brazil), p. 2.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, p. 3-4 e material suplementar 1.

¹⁰¹⁵ Sobre o mapeamento participativo elaborado, vide: SOUTO, Estudo de caso: aplicação do mapeamento participativo como ferramenta para análise do derrame de petróleo na costa brasileira em 2019-2020.

¹⁰¹⁶ O Decreto n.º 10.080, de 24 de outubro de 2019, incluiu ao art. 1º do Decreto 8.424 parágrafos que permitiram expressamente a prorrogação do período de defeso “nas hipóteses de grave contaminação por agentes químicos, físicos e biológicos”, e garantiram que o pagamento de seguro-desemprego do pescador profissional artesanal também fosse devido nesses casos. A MPV n.º 908, de 28 de novembro de 2019, especificou as condições para o uso do benefício no caso concreto do óleo, tendo tido a vigência encerrada em 07 de maio de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv908.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

¹⁰¹⁷ A participação de membros da RESEX foi noticiada em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/10/11/manchas-de-oleo-atingem-reserva-extrativista-no-maranhao.ghtml> e <https://imirante.com/oestadoma/noticias/2019/10/30/oleo-no-mar-pesca-de-camarao-e-lagosta-e-proibida-no-maranhao/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁰¹⁸ De acordo com consulta ao portal da transparência, o município de Cururupu, no maranhão, foi uma das localidades que recebeu o seguro emergencial em novembro de 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/seguro-defeso?uf=MA&municipio=17506&de=01/11/2019&ate=30/11/2019&tipoBeneficio=4&ordenarPor=portaria&direcao=asc>. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁰¹⁹ As medidas sociais adotadas para as comunidades tradicionais, inclusive pescadores artesanais, para o enfrentamento à COVID-19 foram previstas na Lei n.º 14.021, de 07 de julho de 2020.

das parcelas do auxílio emergencial de 600 reais ocorreu de forma complementar ao seguro-defeso, mas não era possível cumular os dois benefícios no mesmo mês.¹⁰²⁰

Se o uso múltiplo do seguro-defeso demonstra certa capacidade de adaptação do instrumento, evidencia muito mais os limites do ordenamento nacional em termos de planejamento e mitigação dos danos socioambientais que atingem comunidades tradicionais pesqueiras habitantes de unidades de conservação. Afora a demora na implementação dos planos de emergência e de contingência previstos na lei que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, Lei n.º 9.966, de 2000, que compõem as obrigações do Estado brasileiro advindas da CNUDM,¹⁰²¹ contribuem para essa realidade a ausência de política pública federal própria para a pesca artesanal e de previsões específicas sobre o assunto na Lei do SNUC, as quais, como apresentado na Parte I, colocam os pescadores artesanais em situação de vulnerabilidade.

De fato, em ambos os episódios, alguma proteção aos comunitários foi alcançada a duras penas, por mobilização da sociedade civil e recurso ao judiciário. A MPV 908/2019 somente se garantiu mínima recompensa financeira de caráter alimentar, fundada na suspensão da atividade que proporciona subsistência aos comunitários cadastrados no RGP que residissem em localidade atingida pelo óleo, sendo que não havia cadastro de novos pescadores pelo governo federal desde 2012.¹⁰²² Por tal motivo, o ministério público federal propôs várias ações judiciais a fim de alargar os beneficiários de tal medida, tanto pelo cadastramento de novas localidades, como pela inclusão dos pescadores sem RGP ativo, mas que haviam feito o protocolo de solicitação junto ao órgão competente.¹⁰²³ Mesmo assim, muitos pescadores ainda ficaram de fora do benefício emergencial, além não se ter conseguido assistência financeira voltada para recompor os abalos aos modos de vida e à saúde dos pescadores, que têm sido expostos, primeiramente, a contaminação por material tóxico e, depois, a condições sanitárias precárias diante de uma pandemia.¹⁰²⁴

¹⁰²⁰ Sobre o assunto: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/05/pescadores-artesanais-poderao-solicitar-auxilio-emergencial>. Acesso em: 25 abr. 2021.

¹⁰²¹ Conforme a já mencionada Parte XI da convenção.

¹⁰²² Sobre o RGP, retomar o item 2.2.1. Já para revisar o tema da reparação de danos sofridos por CTPs em UCs, consultar o item 2.2.2.2.2.

¹⁰²³ Ver: **ACP 0825737-58.2019.4.05.8300**, 7ª Vara Federal em Pernambuco, decisão proferida em 11.02.2020; e **ACP 0806782-58.2019.4.05.8500**, 1ª Vara Federal em Sergipe, decisão proferida em 19.12.2019.

¹⁰²⁴ As reivindicações dos pescadores diante da insuficiência dos auxílios foram noticiadas. Vide: <https://www.camara.leg.br/noticias/638562-estados-defendem-ampliar-auxilio-emergencial-para-pescadores-prejudicados-por-oleo/>; <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/11/pandemia-agrava-situacao-de-pescadores-afetadas-pelo-vazamento-de-oleo-no-nordeste>. Acesso em: 26 abr. 2021.

A RESEX do Cururupu, além de representar espaço onde se conseguiu utilizar a unidade de conservação para articular medidas que, centradas na atividade pesqueira, atendem a finalidades diversas, também tem logrado desenvolver medidas de abrangência regional que podem aprimorar o acesso e o uso dos recursos pesqueiros.

4.2.2.2.2 *Medidas de alcance regional*

O ordenamento pesqueiro da RESEX de Cururupu também pode se desenvolver por intermédio da articulação de instrumentos que incidem em escala regional e que cobrem o espaço da RESEX. Esses pontos de articulação territorial são representados pelo mandato do Sítio Ramsar Estuário do Amazonas e seus Manguezais e do Núcleo de Gestão Integrada (NGI) São Luís, recentemente instituído pelo ICMBio.

O plano de manejo da RESEX de Cururupu não previu medidas restritivas para a zona de amortecimento, tampouco a delimitou. Aliás, substituiu a instituição de regras para o entorno da UC pela proposta de formalização de um mosaico composto pela RESEX e a APA das Reentrâncias Maranhenses, ou elas duas, a APA da Baixada Maranhense e o Parque Estadual Marinho do Parcel de Manuel Luís,¹⁰²⁵ considerando a sobreposição de UCs existente na região. O plano sugeriu que o órgão gestor da APA das Reentrâncias solicitasse o reconhecimento formal do mosaico pelo MMA, já que, embora o SNUC estabeleça que a gestão de UCs próximas, justapostas ou sobrepostas deve ser integrada e participativa, estabelece tal procedimento para a instalação do conselho do mosaico, que executa tal gestão, o que nunca chegou a ocorrer.¹⁰²⁶

A gestão territorial integrada tem sido, então, buscada por meio de outros instrumentos jurídicos sem mandato pesqueiro específico. Em março de 2018, foi designado o sítio Ramsar regional Estuário do Amazonas e seus Manguezais pelo Comitê Nacional de Zonas Úmidas,¹⁰²⁷ autoridade nacional competente, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.¹⁰²⁸ Ele instituiu

¹⁰²⁵ ICMBIO, **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**, p. 291–292.

¹⁰²⁶ O art. 26 da Lei do SNUC determina que, em caso de sobreposição de UCs de categorias diferentes, a gestão do conjunto deve ser feita de maneira integrada e participativa. Já o decreto regulamentador estabelece que o exercício dessa gestão cabe ao conselho de mosaico, que terá caráter consultivo e poderá propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação (vide arts. 9 e 10).

¹⁰²⁷ O CNZU é atualmente regido pelo Decreto n.º 10.141, de 28 de novembro de 2019.

¹⁰²⁸ O procedimento para a inclusão na lista de zonas úmidas de relevância internacional envolve a designação formal da área pela autoridade nacional apropriada, nos moldes do art. 2, parágs. 1 e 2 da Convenção de Ramsar, seguida da checagem do atendimento aos requisitos pelo Secretariado e posterior publicação no *site* da lista oficial, por meio do preenchimento de um formulário *online* de informações. Para mais detalhes, consultar: RAMSAR REGIONAL CENTER - EAST ASIA, **The designation and management of Ramsar sites: a practitioner's guide**, [s.l.]: Ramsar Regional Center - East Asia, 2017.

um corredor ecológico contendo 23 unidades de conservação, correspondente a 70% dos manguezais do Brasil.¹⁰²⁹ Ele segue recente alteração para a designação de áreas de zonas úmidas de relevância internacional no país, que, até 2017, pautava-se na identificação de áreas coincidentes com os perímetros de UCs individualmente consideradas. Sob a intenção de promover o gerenciamento integrado de territórios e considerar a conectividade dos processos ecológicos, foi criada a categoria de sítios Ramsar regionais.¹⁰³⁰

É certo que a região já possuía unidades de conservação que compunham a lista internacional (Parque Nacional do Cabo Orange, APA da Baixada Maranhense, APA Reentrâncias Maranhenses, RESEX do Cururupu e Parque Estadual Parcel de Manuel Luís), as quais passaram a integrar o novo site.¹⁰³¹ Mas o reconhecimento dos manguezais da Amazônia como zona úmida de relevância internacional regional pode intensificar a aproximação e o compartilhamento de saberes e de inovações entre as comunidades sobre o manejo pesqueiro.

Além disso, a proteção albergada sob a Convenção de Ramsar nessa nova modalidade deve aumentar o compromisso estatal em outras instâncias da gestão de UCs que não só o manejo pesqueiro. É que o tratado impõe obrigações de prevenção e reparação de danos ambientais aos Estados contratantes como parte da conservação que deve ser acordada às áreas que compõem a lista, o desrespeito a elas podendo gerar responsabilização estatal internacional, como reconhecido pela Corte Internacional de Justiça no caso “Algumas atividades realizadas pela Nicarágua na região fronteiriça” (Costa Rica vs. Nicarágua).¹⁰³² Relatórios sobre os riscos ambientais negativos aportados por atividades do Estado nicaraguense, bem como obrigações decorrentes do fato de existirem zonas úmidas de importância internacional na região afetada,¹⁰³³ fizeram parte dos fundamentos que levaram a Corte a reconhecer que a Nicarágua violou obrigações de direito internacional pela falta de realização de consulta à Costa Rica e de

¹⁰²⁹ Informações oficiais sobre o sítio podem ser consultadas em: <https://rsis.ramsar.org/ris/2337>. Acesso em: 04 abr. 2021.

¹⁰³⁰ Essa mudança faz parte da Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil, aprovada pela Portaria MMA n.º 445, de 27 de novembro de 2018.

¹⁰³¹ A lista completa de UCs pode ser consultada no site oficial do sítio. Vide nota de rodapé n.º 1029.

¹⁰³² O caso faz parte de uma série de contendas envolvendo os dois países, iniciadas ainda em 1986. Para comentários acerca das sentenças prolatadas pela CIJ quanto ao caso, consultar: RICARD, Pascale, L’arrêt rendue le 16 décembre 2015 par la CIJ opposant le Costa Rica au Nicaragua : entre contestation de souveraineté territoriale et prévention des dommages transfrontières, *Journal du Centre de Droit International (CDI) de l’Université Lyon 3*, p. 4–7, 2016; MAUREL, Raphaël, Une décision historique: l’indemnisation du dommage environnemental par la Cour Internationale de Justice: note sous l’arrêt de la CIJ du 2 février 2018, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la region frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, *Le commentaire, la Revue du Centre Michel de l’Hospital*, n. 13, p. 51–61, 2018.

¹⁰³³ Trata-se da “Humedal Caribe Noreste”, designada pela Costa Rica, e o “Refúgio de Vida Silvestre Rio San Juan”, do Nicarágua. (CIJ. *Certain activities carried out by Nicaragua in the border area and Construction of a road in Costa Rica along the San Juan River (Costa Rica v. Nicaragua)*, decisão de 16.12.2015. par. 58)

estudo de impacto ambiental, além de ter condenado o país ao pagamento de indenização pelos danos ambientais materiais causados.¹⁰³⁴ Em 2018, nova sentença arbitrou os valores devidos pela Nicarágua à Costa Rica em função da degradação ambiental e perda de serviços ecossistêmicos, bem como pelas medidas de restauração da zona úmida costa riquinha que tiveram de ser implantadas, haja vista que os dois países não lograram êxito em alcançar um acordo quanto ao assunto no prazo de doze meses fixado pela sentença anterior.¹⁰³⁵

Outro instrumento que pode facilitar a institucionalização dessas práticas de manejo comunitário em nível regional são os núcleos de gestão integrada, no âmbito administrativo do ICMBio. Em fevereiro de 2020, foi instituído o Núcleo de Gestão Integrada São Luís, com atuação sobre as RESEX Quilombo Frechal, Cururupu, Arapiranga-Tromai, Baía do Tubarão e Itapetinga, com objetivos ligados ao aumento da eficiência gerencial e à melhoria do uso dos recursos, instalações e equipamentos disponíveis nas unidades de conservação integrantes.¹⁰³⁶

A ideia dos NGIs assemelha-se a experiências colocadas em prática no nível administrativo federal na década de 1990 e que acabaram por fomentar a previsão dos mosaicos pela Lei do SNUC, que permitem reunir a gestão de UCs de diferentes instâncias federativas.¹⁰³⁷ No entanto, nos últimos anos, a gestão integrada enquanto política institucional do ICMBio ganhou força novamente, vindo a ser oficializada em 2020, por meio da Política de Integração e Nucleação Gerencial, como parte da nova estrutura organizacional do órgão.¹⁰³⁸ Segundo a norma instituidora da política, os NGIs são organizados em áreas temáticas de agrupamento de processos e macroprocessos institucionais, cuja identificação deve ser orientada por um planejamento gerencial integrado de escopo anual.¹⁰³⁹ Sua implementação, contudo, ainda está em construção, não se podendo afirmar ao certo quais as consequências normativas que essa

¹⁰³⁴ Cf. os arts. 3º, parág. 2º e 5º, parág. 1º da Convenção de Ramsar.

¹⁰³⁵ CIJ. **Certain activities carried out by Nicaragua in the border area and Construction of a road in Costa Rica along the San Juan River (Costa Rica v. Nicaragua)**, decisão de 02.02.2018, parág. 157. O caso será retomado no capítulo 5, quanto à utilidade da noção de serviços ecossistêmicos para a sua resolução.

¹⁰³⁶ Instituído pela Portaria n.º 121, de 13 de fevereiro de 2020. No mesmo dia, dezoito NGIs foram criados, como noticiado em: ICMBio ganha 18 novos Núcleos de Gestão Integradas, **ICMBio em foco**, v. 12, n. 557, p. 3, 2020.

¹⁰³⁷ ANDRADE, Caroline Delelis G. de; KURIHARA, Leonardo Pereira, *Gestão integrada e participativa: mosaicos de áreas protegidas*, in: **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**, Brasília: IEB, 2014, p. 312.

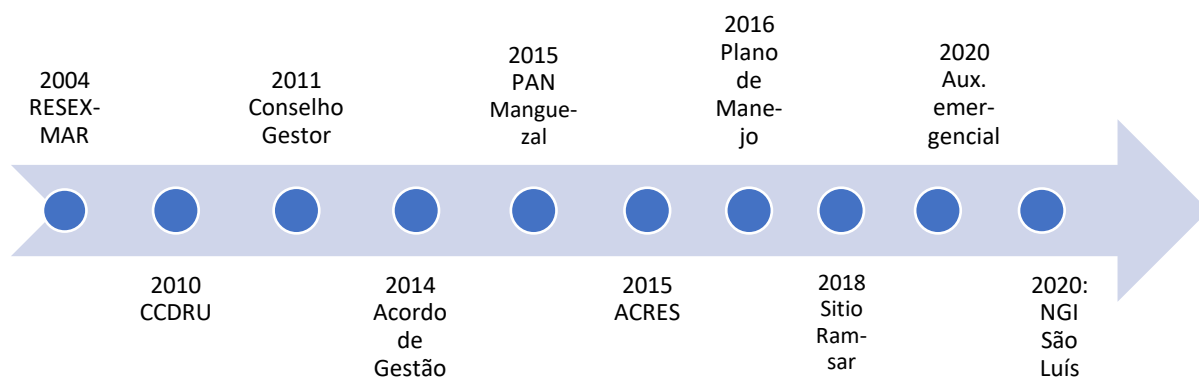
¹⁰³⁸ Conforme informado por representante da CONFREM, a ideia de criação dos NGI originou-se de um pedido das comunidades tradicionais pesqueiras, feito durante reunião de um grupo de trabalho do Projeto Manguezais do Brasil (GEF-Mangue), financiado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (do acrônimo em inglês GEF). Consultar: **Webinar: a importância social e ecológica dos manguezais amazônicos**, Youtube: [s.n.], 2020.

¹⁰³⁹ A PINGE foi instituída pela Portaria n.º 102, de 10 de fevereiro de 2020. A nova estrutura organizacional foi publicada no Decreto n.º 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.

estratégia de gestão implicará, tampouco se ela promoverá o ordenamento pesqueiro participativo em UCs.¹⁰⁴⁰

A linha do tempo abaixo sintetiza o processo de adoção de medidas de gestão pesqueira pelas comunidades pesqueiras da região abarcada pela RESEX do Cururupu.

Figura 8 - Linha do tempo das medidas de gestão pesqueira implementadas na região da RESEX de Cururupu



Fonte: Elaborada pela autora.

As experiências regulatórias dos recursos pesqueiros na RESEX de Cururupu permitem extrair-se algumas conclusões relevantes sob o ponto de vista jurídico. Em termos de efetividade da RESEX, é possível afirmar o seu sucesso, definido por duas constatações principais. Primeiramente, a de que a reserva tem se prestado a institucionalizar de maneira participativa regras para o uso sustentável dos recursos pesqueiros, por meio dos instrumentos oficiais de gestão de UCs (o plano de manejo e o conselho gestor deliberativo), e pelo fato de autorizar a construção de medidas integradas, a partir da concessão de direito real de uso aos membros das comunidades tradicionais pesqueiras. Demais disso, a existência de regras sobre a atividade pesqueira na UC tem representado importante barreira ao crescimento de atividades predatórias, como a pesca industrial e a carcinicultura, mantendo elevados os índices de preservação ambiental da região. Nesse trilhar, os acordos comunitários acerca da pesca, ao serem institucionalizados como acordo de gestão, desempenharam importante contribuição para o ordenamento pesqueiro, servindo, tanto para regular a atividade pesqueira enquanto não

¹⁰⁴⁰ É válido mencionar que, em algumas regiões, a instituição de NGIs foi questionada pela sociedade civil e até mesmo judicialmente, pela possibilidade de prejuízo à gestão das UCs individualmente consideradas. Esse foi o caso do NGI de Teresópolis, como noticiado em: MENEGASSI, Duda, Justiça derruba criação do Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio em Teresópolis.

advinha o plano de manejo, como tornou-lhe completo, alimentando-o com normas que, na maioria das vezes, ele não consegue prever.

Por outro lado, é perceptível que o Estado (na figura do órgão gestor) é o ator que detém maior poder na obtenção desse sucesso. Esse poder, conferido pela legislação, paradoxalmente, acaba ferindo o instituto das RESEX sob dois aspectos: a um, porque o instituto, ao invés de promover a autonomia das comunidades no desenvolvimento da atividade da pesca artesanal que se infere dos objetivos previstos na lei do SNUC para o instituto, aumenta a sua submissão à vontade estatal, prejudicando a existência de uma gestão compartilhada igualitária; a dois, porque, ao fazer isso, a legislação reduz também a capacidade de o direito reger a implementação das RESEX, que se torna um processo muito mais político do que jurídico.

De tal modo, a (re)formulação contínua das normas sobre o manejo pesqueiro da RESEX de Cururupu com participação comunitária é realidade não estimulada pela legislação das RESEX. Além do mais, é excepcional, já que é uma minoria de RESEX-MAR que consegue ter vigentes tantos instrumentos jurídicos de gestão. Assim, os exemplos ora citados também configuram propostas para o aprimoramento da legislação, seja por produção legislativa ou pela via interpretativa.

Em termos gerais, as experiências relatadas reforçam as RESEX e RDS como as categorias mais bem reguladas do sistema nacional de áreas protegidas marinho-costeiras. Com efeito, ambas perseguem objetivos claramente socioambientais, sendo que as RESEX já nasceram de uma proposta que, além de buscar garantir o direito das comunidades tradicionais pesqueiras de morar e se desenvolver no litoral, visa a realizar um manejo de recursos naturais que inclui o caráter dinâmico das zonas e atividades de pesca artesanal.

Os exemplos aqui tratados constituem também evidências das falhas da regulamentação de RESEX e RDS, merecendo mais atenção do poder público. É certo que, estando essas UCs marinho-costeiras num cenário de alta complexidade normativa, não seria razoável esperar que as comunidades conseguissem gerenciar, sozinhas, o espaço protegido. Mas o disciplinamento dessas categorias ainda torna o compartilhamento da gestão, mesmo em assuntos intimamente ligados às comunidades pesqueiras, como o ordenamento pesqueiro, altamente dependente da vontade do órgão ambiental responsável. Isso aumenta a importância de se conhecerem os casos do Aventureiro, onde a lei criadora da RDS previu expressamente garantias à comunidade; e do Cururupu, em que regras e instrumentos para a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável das comunidades costeiras têm sido desenhadas, inclusive, pela associação de restrições a compensações e por instrumentos regionais. O turismo de base

comunitária também é identificado nas duas UCs analisadas, ao mesmo tempo como atividade complementar já praticada e merecedora de maior atenção por parte da legislação.

As realidades discutidas corroboram, ainda, a necessidade, já levantada, de se atentar para aspectos substantivos do direito à participação, que foram deixados de lado no tratamento jurídico dispensado às comunidades tradicionais em UCs, em especial as de proteção integral. Pelo estado de vulnerabilidade histórica em que os membros de comunidades de pescadores do litoral brasileiro se encontram, para além da previsão de procedimentos com a menção genérica de garantia de participação, as normas precisam tratar de técnicas de empoderamento social específico para referido grupo social. E, para que foque no empoderamento, a participação precisa ser formulada não apenas pela inserção formal de representantes de comunidades tradicionais pesqueiras em diferentes instâncias de tomada de decisão, mas isso precisa ser acompanhado de obrigações específicas ligadas à disponibilização de informações de qualidade e em tempo hábil de influenciar nas tomadas de decisão dos vários processos que compõem a criação e a gestão de UCs.¹⁰⁴¹ Como resultado, espera-se que à comunidade sejam oportunizados meios para que continuem produzindo baixo impacto ambiental em respeito aos seus caracteres culturais, ainda que isso envolva adaptações em suas técnicas tradicionais e o desenvolvimento complementar de atividades econômicas diferentes da pesca artesanal.

Mas, se essas medidas são reflexo de uma noção de conservação que reconhece a importância dos caracteres socioculturais das comunidades tradicionais, ainda convivem com muitas previsões normativas dissonantes. Baseada no reconhecimento da complexidade das questões que envolvem a ação humana no meio ambiente, sobretudo o marinho, a abordagem ecossistêmica já vem sendo aplicada em normativas ligadas às unidades de conservação e tem o potencial de fortalecer e difundir os caracteres das RESEX e RDS para todos os regimes do direito das AMPs. Seu status e caracterização jurídica, porém, ainda estão em vias de construção. Avançando na perspectiva propositiva da segunda parte deste trabalho, discutir os contornos jurídicos da abordagem ecossistêmica com foco na delimitação de possíveis contribuições para a melhoria das interações entre os direitos de comunidades tradicionais pesqueiras e o direito brasileiro das AMPs é o que intenta o capítulo derradeiro desta tese.

¹⁰⁴¹ LEUZINGER; SILVA, O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do Direito Ambiental Global, p. 138–139.

5 AS POTENCIALIDADES DA ABORDAGEM ECOSISTÊMICA

O percurso da abordagem ecossistêmica no direito pode promover a integração como forma de contribuir para a superação dos problemas ligados aos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras em áreas marinhas protegidas. Boa parte dos problemas identificados nesta tese está ligada à incapacidade de o direito conciliar interesses no complexo regime jurídico das AMPs. Pelo seu caráter holístico, a abordagem ecossistêmica pode implicar em aproximação interinstitucional, fortalecimento de participação popular e maior conhecimento com vistas à manutenção da integridade dos ecossistemas, elementos de interesse comum às CTPs e às AMPs. A delimitação jurídica da expressão é, contudo, confusa, de maneira que as possibilidades normativas que dela se inferem ainda são imprecisas. Seria, então, o conceito em desenvolvimento no direito internacional do meio ambiente (DIMA) realmente capaz de resultar em contribuições relevantes para as relações jurídicas estabelecidas entre áreas marinhas protegidas e comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil?

Trata-se de um conceito desafiador para o DIMA. Por um lado, os resultados que ela pode alcançar são ousados. A Assembleia Geral da ONU enfatiza sua importância para a “gestão integrada de terra, água e recursos vivos”,¹⁰⁴² ao passo que, para o secretariado da CDB, a abordagem ecossistêmica implica na adoção de técnicas de gestão integrada e adaptativa por tomadores de decisão para que seja possível se adequar à mutabilidade de uma série de questões: o conhecimento científico disponível, os sistemas vivos em si, as ameaças que eles sofrem, assim como os interesses multifacetários daqueles que os utilizam.¹⁰⁴³ Outrossim, embora de adoção altamente aconselhada, inexistente uma definição legal de abordagem ecossistêmica, tampouco um consenso sobre o seu conteúdo, de modo que, dependendo do contexto normativo em que é chamada, ela pode parecer um novo paradigma para lidar com a complexidade das questões que envolvem a biodiversidade marinha ou apenas uma escolha pela continuidade da aplicação de métodos tradicionais de gestão do ambiente.

O direito brasileiro das AMPs já é, em certa medida, orientado por uma abordagem ecossistêmica, especialmente pela proibição de todo uso que comprometa a integridade dos atributos ecológicos que justificam o estabelecimento de unidades de conservação contida no art. 225 do texto constitucional. Além disso, a adoção de uma definição legal de abordagem

¹⁰⁴² A declaração faz parte do preâmbulo da resolução A/RES/73/284, que proclamou 2021-2030 como a Década das Nações Unidas da restauração dos ecossistemas. No original: “*stressing the importance of the ecosystem approach for the integrated management of land, water and living resources [...]*”.

¹⁰⁴³ SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, **CBD Guidelines: The Ecosystem Approach**, Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004, p. 1-4.

ecossistêmica e a eleição da gestão ecossistêmica como um princípio a ser aplicado em todas as ações tomadas no ambiente costeiro-marinho são assuntos que têm ganhado força no bojo das discussões do projeto de lei da Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), em curso desde 2013 no Congresso Nacional. Por outro lado, as imprecisões em torno do tema permitem gerar expectativas quanto ao seu uso que variam da incredulidade à oportunidade de desenvolvimento de novas ferramentas de inclusão social e/ou de ganhos econômicos.

Diante desse cenário, mais do que apontar qual a correta abordagem ecossistêmica a ser incorporada pelo direito brasileiro, o presente capítulo busca compreender a relação e as possíveis funções de uma consolidação da AE no ordenamento jurídico nacional para os problemas identificados na Parte I desta tese. Sendo a AE uma noção que, no mundo jurídico, emerge no direito internacional, é válido iniciar essa discussão pela investigação da sua evolução no direito internacional que se preocupa com a gestão do ambiente marinho, destacando as dificuldades de definição e de implementação que têm sido verificadas. Esse panorama permitirá discutir acerca das formulações normativas relacionadas ao quadro normativo internacional da AE já desenvolvidas no direito interno brasileiro aplicável às UCs, projetando desdobramentos futuros do cenário mais ao menos provável. De tal modo, identificar as potencialidades da abordagem ecossistêmica para aproximar os direitos das CTPs face ao direito das áreas marinhas protegidas no Brasil (5.2) passa pela compreensão do processo de incorporação do conceito de abordagem ecossistêmica no seio do direito internacional (5.1).

5.1 A APREENSÃO DA ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA PELO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

A instalação da abordagem ecossistêmica está em curso no direito internacional do meio ambiente. Sua trajetória jurídica demonstra uma inegável preocupação dos textos normativos em colocá-la em prática, mas seu conteúdo é eivado de ambiguidades (5.1.1). De tal modo, mesmo no contexto do direito das AMPs, onde as oportunidades de atuação da abordagem ecossistêmica são amplas, os resultados práticos do uso da AE são incertos (5.1.2).

5.1.1 Um percurso frutífero, mas também ambíguo

A abordagem ecossistêmica vem sendo amplamente discutida no direito internacional do meio ambiente, sobretudo no que se dedica à proteção dos mares. Atualmente encontrada

em diversas convenções e *guidelines*, sua crescente presença no direito internacional (5.1.1.1) tem sido acompanhada de grandes imprecisões interpretativas (5.1.1.2).

5.1.1.1 As várias abordagens ecossistêmicas desenvolvidas nos regimes jurídicos internacionais acerca da gestão do ambiente marinho

A origem da abordagem ecossistêmica relaciona-se à incorporação, ao direito internacional do meio ambiente, do “ecossistema” (5.1.1.1.1). Sua evolução, por sua vez, resultou em abordagens ecossistêmicas difusas, especialmente dentro do direito ligado à gestão do ambiente marinho (5.1.1.1.2).

5.1.1.1.1 A emergência da abordagem ecossistêmica a partir da entrada do “ecossistema” em textos normativos

A abordagem ecossistêmica não nasceu no Direito. Sob uma perspectiva jurídica, ela pode ser vista como o resultado da instalação de um conceito da ecologia em discussões político-normativas ligadas à proteção internacional do meio ambiente marinho.

Os primeiros exemplos da introdução do ecossistema ao direito internacional advêm do sistema de proteção da Antártida.¹⁰⁴⁴ No acordo firmado em 1964, já se falava da intenção de manter o equilíbrio dos “sistemas ecológicos”¹⁰⁴⁵ da região.¹⁰⁴⁶ Um outro acordo voltado para a Antártida, a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCRVMA), adotada em 1980, definiu o ecossistema antártico como “o complexo das relações dos recursos marinhos antárticos entre eles e com o seu meio ambiente físico”.¹⁰⁴⁷

Outras menções, diretas ou indiretas, a ecossistemas são identificadas em outros textos internacionais da década de 1970 e 1980, mas sem a intenção de defini-los. É o caso da declaração de Estocolmo, de 1972, que, no seu princípio 2, ressaltou a importância da preservação de “amostras representativas dos ecossistemas naturais” em benefício das gerações presentes e futuras,¹⁰⁴⁸ e da Convenção de Ramsar, de 1971, que, ao se voltar para a proteção

¹⁰⁴⁴ Para Maljean-Dubois, o sistema de proteção antártico, mais especificamente o tratado assinado em 1980, pode ser considerado a referência de consagração da abordagem ecossistêmica. Vide: MALJEAN-DUBOIS, **Le droit international de la biodiversité**, parag. 274.

¹⁰⁴⁵ A expressão significa “ecossistema”, cuja etimologia é formada pelos termos “sistema” e “ecológico”.

¹⁰⁴⁶ Aqui se está referindo ao acordo atualmente previsto no Anexo II do Protocolo ao Tratado da Antártica para a proteção do meio ambiente, de 1991, assinado em 1964. O seu art. 3º, alínea c estabeleceu “a manutenção do equilíbrio dos sistemas ecológicos existentes na área” como um dos objetivos da licença instituída para autorizar interferências humanas no local.

¹⁰⁴⁷ Cf. art. 1.3 da CCRVMA.

¹⁰⁴⁸ UNITED NATIONS, **Declaration on the Human Environment**, Nairobi: UNEP, 1972, principle 2.

de zonas úmidas e das aves delas dependentes, traduziu uma preocupação com um todo interligado.¹⁰⁴⁹

Na CDB, o termo adquiriu significado mais amplo, desconectado de um espaço geográfico bem delimitado. A convenção não apenas foi o primeiro tratado internacional de escopo global a definir ecossistema, como o fez tratando-o como “unidade funcional” resultante de interações complexas entre elementos bióticos e abióticos.¹⁰⁵⁰

Pari passu com a explosão de tratados multilaterais ambientais, a atenção dada aos ecossistemas pelo direito internacional deu origem a diferentes nomenclaturas, cuja adoção passou a ser estimulada em diversos textos normativos. Abordagem ecossistêmica, ou termos correlatos, tais como “gestão ecossistêmica”, “gestão baseada em ecossistemas” ou “gestão por ecossistemas”, aparecem como estratégia, quadro, ou ferramenta a ser adotada pelos Estados, geralmente associada ao alcance do desenvolvimento sustentável.¹⁰⁵¹

Para citar apenas algumas fontes, no nível das *soft norms*, tem-se o capítulo 17 da Agenda 21, de maneira indireta, ao reconhecer que a proteção e o desenvolvimento sustentável do ambiente marinho e costeiro requer novas abordagens de gerenciamento;¹⁰⁵² o Plano de Implementação de Joanesburgo, resultante da Rio + 10, que indica a aplicação, até 2010, da abordagem ecossistêmica, na parte dedicada à implementação do desenvolvimento sustentável nos oceanos, e para a sua ampla implementação no que se refere à conservação da biodiversidade;¹⁰⁵³ o objetivo seis das Metas de Aichi, que visa à aplicação de abordagens ecossistêmicas na pesca;¹⁰⁵⁴ e ainda a declaração da Rio + 20, que reconhece que oceanos, mares e zonas costeiras formam um componente integrante e essencial do ecossistema terrestre, na temática de oceanos e mares.¹⁰⁵⁵ No direito vinculante, destacam-se: o Anexo V da Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (OSPAR), sobre a proteção

¹⁰⁴⁹ Para mais detalhes sobre a Convenção de Ramsar, revise-se o item **Error! Reference source not found.**. Acrescenta-se que esta convenção não apenas influenciou a construção posterior da abordagem ecossistêmica, como também sofreu evolução interpretativa em função da abordagem ecossistêmica. Para ir além no assunto: FINLAYSON, Max *et al*, The Ramsar Convention and ecosystem-based approaches to the wise use and sustainable development of wetlands, **Journal of international wildlife law & policy**, v. 14, n. 3–4, p. 176–198, 2011.

¹⁰⁵⁰ Segundo o art. 2º da CDB, ecossistema “significa um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microorganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional”.

¹⁰⁵¹ Uma vasta demonstração do uso da abordagem ecossistêmica no plano do direito internacional do meio ambiente é feita por: PLATJOUW, Froukje Maria, **Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law**, Oxon: Routledge, 2016, p. 28–46.

¹⁰⁵² Ver item 17.1 do documento da Assembleia Geral da ONU A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II)

¹⁰⁵³ Veja-se os parágs. 30(d) e 44(e) do documento A/CONF.199/20-EN.

¹⁰⁵⁴ Para mais sobre as metas de Aichi, revise-se a introdução.

¹⁰⁵⁵ Vide o pará. 158 do documento Resolution A/RES/66/288.

e a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade da área marítima;¹⁰⁵⁶ o art. 3º, 1(i) da Convenção sobre Proteção e Utilização dos Cursos d'água Transfronteiriços e Lagos Internacionais (Convenção da água), da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE)¹⁰⁵⁷ e, de maneira indireta, o Acordo de 1995 sobre estoques pesqueiros, por conter previsões no sentido de as avaliações pesqueiras considerarem os efeitos de outras atividades em populações-alvo e ecossistemas.¹⁰⁵⁸ Até mesmo dentro do quadro jurídico da mineração no fundo do mar que está em construção no âmbito da Autoridade Internacional dos Fundos Marinho foi inserida a demanda pela aplicação da abordagem ecossistêmica, por meio do Projeto de Regulamento sobre a Exploração dos Recursos Minerais na Área.¹⁰⁵⁹

Se, a partir da CDB, o ecossistema passou a se mostrar essencial para a proteção de toda a diversidade de vida na terra, a definição adotada foi de extremo relevo para o oceano, onde as fronteiras entre os habitats são de difícil delimitação.¹⁰⁶⁰ Sendo inquestionável o interesse desta tese com os textos normativos incidentes no mar, importa destacar como se deu essa difusão no direito que lida com a gestão do ambiente marinho.

5.1.1.1.2 *Uma evolução por meio de muitas articulações institucionais*

O direito internacional do meio ambiente marinho é campo que se sobressai na temática da abordagem ecossistêmica, mas também de proliferação de significados em torno do termo. A maioria das normas que tratam da gestão dos recursos marinhos não foi pensada, originalmente, para lidar com as interrelações que compõem os ecossistemas. Assim, o que se verifica é a existência de diversas abordagens ecossistêmicas, cujos objetivos e elementos destacados variam conforme os setores incidentes no mar.

¹⁰⁵⁶ O art. 3º, IV, do Anexo V, da convenção estabelece que a Comissão OSPAR deve objetivar aplicar uma “abordagem ecossistêmica integrada”. Os desdobramentos dessa previsão normativa serão apreciados no item a seguir. O texto do anexo pode ser consultado em: https://www.ospar.org/site/assets/files/1169/pages_from_ospar_convention_a5.pdf. Acesso em: 03 abr. 2021.

¹⁰⁵⁷ Referido artigo afirma, em tradução livre, que “a gestão sustentável dos recursos hídricos, inclusive a aplicação da abordagem por ecossistemas, é promovida”.

¹⁰⁵⁸ Vide art. 5º e 7º do tratado.

¹⁰⁵⁹ Cf. item i(iii) do 2º regulamento do referido Projeto, de 2019. Para mais informações sobre o assunto, ver: GUILHON, Maila; MONTSERRAT, Francesc; TURRA, Alexander, Recognition of ecosystem-based management principles in key documents of the seabed mining regime: implications and further recommendations, **ICES Journal of Marine Science**, v. 78, n. 3, p. 884–899, 2021.

¹⁰⁶⁰ Vale mencionar que, desde 2015, a Assembleia Geral da ONU reconhece oficialmente a visão do *First global integrated marine assessment* de que “o oceano é um conjunto complexo de sistemas que estão todos interconectados”, cujo sumário foi aprovado pela resolução da Assembleia Geral 70/235 sobre “oceanos e o direito do mar”, de 23 de dezembro de 2015 (UNITED NATIONS (Org.), Summary of the first global integrated marine assessment, *in*: **The First Global Integrated Marine Assessment**, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 17.). Para mais informações sobre o assunto, consultar: <https://www.un.org/regularprocess/content/first-world-ocean-assessment>. Acesso em: 30 mar. 2021.

O quadro normativo fornecido pela CNUDM é composto por normas tradicionalmente baseadas em zonas jurisdicionais e espécies.¹⁰⁶¹ Com efeito, na CNUDM, muito embora seja feito o alerta, no preâmbulo, para a necessidade de os Estados considerarem os problemas do espaço oceânico como um todo, as menções que buscam incutir uma visão mais holística são raras e situam-se em seções bem específicas, sobre as atividades econômicas desenvolvidas na Área, a introdução de espécies invasoras e avaliação de impactos ambientais.¹⁰⁶²

A CNUDM compete com a abordagem ecossistêmica especialmente no tema da conservação. Não falando os artigos expressamente voltados à conservação em ecossistemas, as previsões se limitam a revelar uma preocupação dos impactos das atividades pesqueiras em outras espécies.¹⁰⁶³ Por outro lado, os principais instrumentos da estratégia de conservação adotada para a ZEE, o “total de capturas permissíveis” e o “rendimento máximo constante”, além de serem de difícil implementação, por estarem submetidos à jurisdição dos Estados costeiros e dependerem de uma análise dos estoques de alto custo econômico, tendem a deixar de fora análises relacionais, como pesca acessória e os impactos da poluição marinha e de outras atividades econômicas em outros elementos da biodiversidade.¹⁰⁶⁴

Assim, embora de patente importância para a realidade da época, a Convenção de Montego Bay não adotou uma abordagem ecossistêmica.¹⁰⁶⁵ Prevaleceu uma construção artificial da realidade dos oceanos, dividida conforme interesses econômicos e políticos, a qual sacrifica uma visão holística orientada pelo ecossistema.¹⁰⁶⁶ Corrobora a afirmação o fato de que a fonte mais aceita como introdutora da noção de gestão integrada da zona costeira no direito internacional, cunhada a partir da constatação de que o aumento das demandas de uso do mar requeria um tratamento integrado do ambiente marinho, é o capítulo 17 da Agenda 21, que desenvolve a CNUDM, e não a Convenção em si.¹⁰⁶⁷

¹⁰⁶¹ Para se aprofundar nessa abordagem “dual” de governança dos oceanos, vide: TANAKA, **A dual approach to ocean governance : the cases of zonal and integrated management in international law of the sea**.

¹⁰⁶² Vide arts. 145, 162, 2, alínea x, 196, 1 e 206.

¹⁰⁶³ Cf. se depreende da leitura dos art. 61, § 4º e 119.

¹⁰⁶⁴ TANAKA, Yoshifumi, The changing approaches to conservation of marine living resources in international law, **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, v. 71, p. 291–330, 2011, p. 297–299.

¹⁰⁶⁵ É válido mencionar, entretanto, que alguns autores identificam uma incorporação indireta da abordagem ecossistêmica no art. 194(5) da CNUDM, pelo fato de impor aos Estados o dever de proteger o ambiente marinho por meio de medidas necessárias para “proteger e preservar os ecossistemas raros ou frágeis, bem como a habitat de espécies e outras formas de vida marinha em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo”, como demonstrado por: DE LUCIA, Vito, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, New York: Routledge, 2019, p. 59..

¹⁰⁶⁶ Nesse sentido: KIRK, Elizabeth A., Maritime zones and the ecosystem approach: a mismatch, **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 8, n. 1, p. 67–72, 1999.

¹⁰⁶⁷ Como demonstrado em: FORST, Mark F., The convergence of Integrated Coastal Zone Management and the ecosystems approach, **Ocean & Coastal Management**, v. 52, n. 6, p. 294–306, 2009, p. 295.

A superação da pouca atenção acordada pela CNUDM aos ecossistemas com o passar do tempo, por sua vez, tem sido buscada por instituições setoriais. A estrutura fragmentada do direito internacional do mar, é certo afirmar, dificulta a tarefa.¹⁰⁶⁸ No entanto, desde que a convenção de Montego Bay entrou em vigor, muitas instituições têm se dedicado a complementá-la, com abrangência global e regional, dando origem a variados documentos, inclusive sobre abordagem ecossistêmica. Assim, o encorajamento para a adoção, pelos Estados, de uma abordagem ecossistêmica, nas normas do direito internacional do mar se deve, majoritariamente, à atuação de instituições encarregadas de aspectos parciais gestão do oceano.

Nesse caminho, o empenho da CDB é proeminente, com grandes avanços no que tange ao desenvolvimento de um quadro conceitual da abordagem ecossistêmica.¹⁰⁶⁹ As COPs da CDB têm dado grande atenção ao tema, determinando seus princípios e fornecendo diretrizes operacionais. Desde a 2ª COP, a expressão vem sendo afirmada e reafirmada como quadro prioritário de ação da convenção,¹⁰⁷⁰ com especial cuidado quanto à biodiversidade marinha e costeira.¹⁰⁷¹ A decisão V/6, da COP do ano 2000, adotou doze princípios interligados e complementares (chamados de princípios de Malawi) e uma série de diretrizes operacionais resultantes de um workshop dedicado ao tema realizado em Malawi dois anos antes,¹⁰⁷² e a decisão VII/11, da COP de 2004, os detalhou, a fim de promover a inserção da abordagem ecossistêmica em estratégias, programas e planos regionais e nacionais.¹⁰⁷³ Houve, ainda, uma terceira decisão da COP da CDB inteiramente dedicada à abordagem ecossistêmica, a qual adotou uma recomendação do SBSTTA com uma série de visões sobre a sua implementação.¹⁰⁷⁴ Uma definição sintética proveniente dessas discussões coloca a abordagem ecossistêmica como fundamental para o alcance dos três objetivos principais da CDB, ao considerá-la como “uma

¹⁰⁶⁸ PLATJOUW, **Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law**, p. 24–27.

¹⁰⁶⁹ Vale lembrar que o art. 22 da CDB estabelece a aplicação das previsões da convenção no que diz respeito ao meio ambiente marinho de maneira consistente com as obrigações e os direitos dos Estados previstos na CNUDM. Ressaltam a importância da performance da CDB frente às demais articulações de AE, entre outros: MORGERA, Elisa, *The ecosystem approach and the precautionary principle*, in: MORGERA, Elisa; RAZZAQUE, Jona (Eds.), **Biodiversity and Nature Protection Law**, [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 71; DE LUCIA, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, p. 165.

¹⁰⁷⁰ Cf. par. 1 da decisão II/8 da COP de Jacarta.

¹⁰⁷¹ Ainda na 2ª COP, a decisão II/10 (Mandato de Jacarta sobre diversidade biológica costeira e marinha) adotou a recomendação I/8 do órgão de assessoria técnica e tecnológica da convenção (em inglês, SBSTTA), no sentido de buscar identificar opções para a gestão da biodiversidade marinha com base na abordagem ecossistêmica. Já o programa de trabalho resultante desse mandato, adotado na decisão IV/5, da 4ª COP, declarou a abordagem ecossistêmica como um dos princípios básicos para a conservação da biodiversidade marinha.

¹⁰⁷² Cf. seção B, par. 6 do anexo da decisão V/6.

¹⁰⁷³ Vide, especialmente anexo I, par. 5.

¹⁰⁷⁴ Decisão IX/7.

estratégia para a gestão integrada de terra, água e recursos vivos que promove a conservação e o uso sustentável com equidade”.¹⁰⁷⁵

No que diz respeito à gestão pesqueira, a FAO também tem se destacado na promoção da adoção da abordagem ecossistêmica.¹⁰⁷⁶ Nela, foi cunhada a abordagem ecossistêmica das pescas (AEP), ferramenta para uma pesca sustentável, noção esta defendida principalmente pelo Código de Conduta de 1995, que já estabelecia o dever dos Estados e de outros usuários dos recursos bioaquáticos de conservar o ecossistema aquático como resultado do direito de pescar.¹⁰⁷⁷ Ela foi concebida como parte da chamada para ação feita pela Declaração de Reykjavik sobre Pescarias Responsáveis no Ecossistema Marinho, de 2001, no sentido de os Estados desenvolverem guias de boas práticas para a introdução de considerações sobre ecossistemas na gestão pesqueira.¹⁰⁷⁸ Em 2003, a AEP foi incorporada oficialmente, por meio de uma publicação suplementar ao Código de 1995 que discute medidas e processos de gestão pesqueira, além de elencar princípios e definir termos relevantes ao conceito.¹⁰⁷⁹ Dentre os princípios, encontram-se: considerar interações entre espécies, aplicar a abordagem de precaução, melhorar a qualidade de vida humana e a equidade, alocar direitos de uso, promover a integração setorial, manter a integridade ecossistêmica¹⁰⁸⁰ e alargar a participação de interessados.¹⁰⁸¹ Em 2010, foi lançada, ainda, a abordagem ecossistêmica para a aquicultura, baseada primordialmente no conceito desenvolvido para as pescarias.

Mas o documento da instituição mais pragmático quanto à AEP no contexto das CTPs veio em 2014, com as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Pesca de Pequena Escala

¹⁰⁷⁵ Tradução livre da descrição contida no par. 1, seção A, do anexo da decisão V/6. A fim de demonstrar sua atualidade, vale mencionar que a mesma definição é fornecida pelo site oficial da convenção. Disponível em: <https://www.cbd.int/ecosystem/>.

¹⁰⁷⁶ Importa esclarecer que, ainda que no acordo da ONU suplementar à CNUDM sobre estoques pesqueiros, de 1995, tenha sido inserida uma noção de preocupação com os impactos transfronteiriços das decisões acerca da gestão pesqueira e estabelecida a obrigação de os Estados cooperarem por meio de organizações regionais, muitas das quais têm adotado decisões no assunto, inexistiu comissão regional (ou sub-regional) pesqueira que se ocupe do Atlântico Sul, o que ressalta o papel da FAO na governança global das pescarias, principalmente no contexto brasileiro. Para mais sobre as organizações regionais de gestão pesqueira, consultar: SANDS *et al*, **Principles of International Environmental Law**, p. 516–526.

¹⁰⁷⁷ Vide os arts. 2º e 6º.

¹⁰⁷⁸ Cf. par. 10.

¹⁰⁷⁹ A AEA é definida como uma estratégia para a integração da atividade aquícola num ecossistema mais abrangente para promover o desenvolvimento sustentável, a equidade e a resiliência de sistemas socioecológicos interligados. (FAO, **Aquaculture development 4 - Ecosystem approach to aquaculture**, Rome: FAO, 2010, p. 2.)

¹⁰⁸⁰ A integridade do ecossistema é definida como “a capacidade de um ecossistema de apoiar e manter uma comunidade biológica equilibrada, harmoniosa e adaptativa que demonstra a composição, diversidade e organização funcional das espécies comparáveis às do habitat natural da região”. (FAO, **Fisheries management - 2: The ecosystem approach to fisheries**, Rome: FAO, 2003, p. 104.)

¹⁰⁸¹ FAO, **Fisheries management - 2: The ecosystem approach to fisheries** (Annex 2).

Sustentável no Contexto da Segurança Alimentar e da Erradicação da Pobreza. Nelas, é ressaltada a necessidade de os Estados se estruturarem com vistas à adoção de abordagens ecossistêmicas no setor pesqueiro. A AEP é expressa no documento como um princípio orientador importante pelo seu caráter “abrangente”, por abarcar todas as partes dos ecossistemas, e “integrado”, por buscar assegurar a coordenação intersetorial, ressaltando-se, ademais, que a abordagem ecossistêmica pode estimular o reconhecimento de estruturas de governança local eficazes para a gestão da pesca.¹⁰⁸²

Importa mencionar ainda os trabalhos da Comissão OSPAR. Em 2003, em reunião interministerial, as comissões OSPAR e HELCOM, da Convenção para a proteção do ambiente marinho do mar Báltico, adotaram uma declaração que definiu a abordagem ecossistêmica como uma gestão abrangente das atividades humanas, baseada no melhor conhecimento científico disponível e voltada para alcançar a exploração sustentável dos bens e serviços ecossistêmicos e a manutenção da integridade do ecossistema.¹⁰⁸³ A visão de abordagem ecossistêmica como meio de gestão de atividades humanas vem sendo, desde então, reafirmada no seio da Comissão OSPAR, tendo se tornado conceito-base para o trabalho do organismo.¹⁰⁸⁴

Diante da proliferação de abordagens ecossistêmicas incidentes no ambiente marinho, uma tentativa de se chegar a um consenso acerca dos seus principais elementos se deu por meio do Processo Consultivo Informal Aberto Sobre os Oceanos e o Direito do Mar. Por requisição da Assembleia Geral da ONU, o processo dedicou sua 7ª sessão ao tema (ICP-7), que resultou num relatório acolhido em resolução da Assembleia Geral de 2006.¹⁰⁸⁵

Referido relatório partiu do reconhecimento de que a situação de ausência de definição mundial uníssona acerca da abordagem ecossistêmica não deveria impedir os Estados de implementá-la, convidando-os a tomar em consideração uma lista abrangente de elementos consensuais das abordagens ecossistêmicas no direito do mar. Entre eles, a “ênfase na conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, assim como de processos-chave, para manter serviços e bens ecossistêmicos” é colocada em primeiro lugar, seguida da

¹⁰⁸² Ver especialmente os itens 3.11, 10.4 e 10.5. Vale lembrar que as referidas diretrizes foram abordadas na introdução e no item 2.2 desta tese.

¹⁰⁸³ Cf. par. 5 do *Statement on the ecosystem approach to the management of human activities*. A definição original é a seguinte: “the comprehensive integrated management of human activities based on the best available scientific knowledge about the ecosystem and its dynamics, in order to identify and take action on influences which are critical to the health of marine ecosystems, thereby achieving sustainable use of ecosystem goods and services and maintenance of ecosystem integrity”.

¹⁰⁸⁴ É o que se infere da Declaração de Bergen, de 2010, cujo parágrafo 8 afirma, em tradução livre, que, pelo conceito de abordagem ecossistêmica, “as embarcações são projetadas, construídas e operadas de forma a eliminar descargas e emissões prejudiciais em sua vida útil”.

¹⁰⁸⁵ Trata-se da Resolução A/61/222, de 20 de dezembro de 2006.

aplicação em “áreas geográficas específicas baseadas em critérios ecológicos”.¹⁰⁸⁶ Ademais, o relatório afirmou que o foco da sua aplicação deve ser a gestão das atividades humanas.¹⁰⁸⁷

Nos últimos anos, a influência da abordagem ecossistêmica nos assuntos relativos ao mar tem se tornado ainda mais evidente. Muito embora não seja meta expressa de nenhum dos ODS, a abordagem ecossistêmica vem sendo considerada um quadro para uma implementação das metas do ODS n.º 14 centrada na conservação e no uso sustentável da biodiversidade.¹⁰⁸⁸ Ademais, a adoção de abordagens ecossistêmicas na gestão das zonas costeiras é tida como um dos principais objetivos da Década da ONU da ciência oceânica para o desenvolvimento sustentável,¹⁰⁸⁹ assim como o *zero draft* do Quadro Global da Biodiversidade Pós-2020 de traz metas que se dizem alcançáveis pelo uso de abordagens ecossistêmicas.¹⁰⁹⁰

Face à sua evolução, alguns autores entendem que a AE, em especial a da CDB, trata-se de um quadro de gestão, estratégia ou método político e não jurídico.¹⁰⁹¹ De fato, ela não implica em obrigações imediatas claras.¹⁰⁹² Porém, uma gama de juristas defende o caráter normativo da abordagem ecossistêmica, mesmo que não se possa alocá-la com segurança em nenhuma categoria de norma específica, já que é inegável que muitos instrumentos políticos de alçada global vêm adotando pelo menos parte de seus elementos com uma intenção normativa, e que isso tem gerado consequências em ordenamentos jurídicos regionais e nacionais.¹⁰⁹³

A realidade marinha reforça a constatação de que é crescente o espaço da abordagem ecossistêmica no direito internacional do meio ambiente. Mais do que isso, é possível afirmar que a evolução da expressão no ambiente marinho tem articulado diferentes abordagens

¹⁰⁸⁶ UNITED NATIONS, **Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at its seventh meeting**, New York: UN, 2006, parag. 6 [tradução livre].

¹⁰⁸⁷ *Ibid.*, parag. 4.

¹⁰⁸⁸ Conforme argumenta Diz, com base em documentos como o “Nosso oceano, nosso futuro”, resultante da conferência da ONU sobre os oceanos, de 2017, que enfatiza vários aspectos da abordagem ecossistêmica na interpretação do ODS 14, em especial no parágrafo 13. (DIZ, Daniela, *The Ecosystem Approach as a Frame for SDG 14 Implementation*, **Ocean Yearbook Online**, v. 33, n. 1, p. 187–206, 2019.)

¹⁰⁸⁹ Como afirmado no site dedicado à década. Consultar: <https://en.unesco.org/news/why-we-need-united-nations-decade-ocean-science-sustainable-development>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰⁹⁰ Vide metas de ação até 2030 n.º 7 e 10, disponíveis em: <https://www.cbd.int/article/zero-draft-update-august-2020>. Acesso em: 20 maio 2021.

¹⁰⁹¹ Cf. alertado em: DE LUCIA, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, p. 61.

¹⁰⁹² No mesmo sentido: TANAKA, Yoshifumi, **The international law of the sea**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 251.

¹⁰⁹³ A esse respeito, consultar, entre outros: TANAKA, *The changing approaches to conservation of marine living resources in international law*; TROUWBORST, Arie, *The precautionary principle and the ecosystem approach in international law: differences, similarities and linkages*, **Review of european, comparative & international environmental law**, v. 18, n. 1, p. 26–37, 2009.

ecossistêmicas. Por outro lado, embora seja clara a preocupação em implementá-las, o seu significado resta indefinido.

5.1.1.2 Imprecisões persistentes quanto ao seu significado

Algumas imprecisões acompanham, de maneira persistente, a noção de abordagem ecossistêmica. Inexiste definição consensual acerca de seu significado (5.1.1.2.1). Ao mesmo tempo, essa ausência pode ser considerada parte da própria essência do conceito, haja vista suas características científicas (5.1.1.2.2).

5.1.1.2.1 *A ausência de um conceito unívoco de abordagem ecossistêmica*

Inexiste interpretação unívoca acerca do conteúdo e dos objetivos da abordagem ecossistêmica. Essa pluralidade de sentidos é verificada, tanto pela falta de enfrentamento do tema no âmbito das cortes internacionais, como por ambiguidades internas e entre instituições internacionais.

De início, vale destacar que inexiste uma obrigação mundialmente reconhecida de os Estados implementarem uma abordagem ecossistêmica. Apesar de ter sido incluída em vários instrumentos normativos internacionais, nenhum tratado de escopo global trata expressamente da expressão, ficando a cargo de normas não vinculantes encorajá-la. Já no nível da jurisprudência internacional, o conteúdo da abordagem ecossistêmica ainda não foi objeto de discussão específica pelas cortes internacionais.

Os esforços das instituições no desenvolvimento do tema, embora expressem toquem assuntos relevantes para as CTPs em contexto de áreas marinhas protegidas, tampouco implicam num entendimento uníssono. Isso pode ser identificado tanto nos conceitos desenvolvidos dentro de uma mesma instituição, o que se chamará de ambiguidade interna, como quando comparadas as posições das diferentes instituições acerca do assunto, que se designará por ambiguidade intersetorial.

Ambiguidades internas podem ser identificadas nas abordagens ecossistêmicas da CDB e da FAO. Na CDB, apesar de a COP afirmar a aplicação holística dos doze princípios elaborados poder ser considerado um avanço, por chamar atenção para o “todo”, ao invés de elementos separados, executar tal tarefa se torna difícil não apenas quando se observa que eles se desdobram em 88 orientações, mas também porque, *prima facie*, alguns princípios parecem

estar em desacordo entre si.¹⁰⁹⁴ Um exemplo dessa aparente incompatibilidade está nos princípios 4º ao 8º de Malawi. Enquanto os princípios 4 e 5 ressaltam a importância do uso de instrumentos econômicos e colocam a conservação da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas para fins de manutenção da prestação de serviços ecossistêmicos como prioridade para a AE,¹⁰⁹⁵ os princípios 6 e 8 estabelecem que os ecossistemas devem ser geridos dentro dos limites do seu funcionamento e tendo em vista objetivos de longo prazo.¹⁰⁹⁶ Com efeito, para além do problema da grande quantidade de elementos, alguns não são claramente articuláveis entre si, o que tem levado a doutrina a criticar a abordagem ecossistêmica da instituição por ser demasiadamente vaga e complexa.¹⁰⁹⁷

Já a AEP, da FAO, busca aumentar a convergência entre dois paradigmas da gestão pesqueira, mas não afirma com clareza em que essa via inova. A instituição reconhece que a gestão ecossistêmica, que almeja a conservação da estrutura, da diversidade e do funcionamento dos ecossistemas, especialmente por meio de áreas protegidas, muitas vezes se contrapõe ao paradigma da gestão pesqueira, que pretende satisfazer as necessidades humanas de alimentação por meio de benefícios econômicos focados na atividade pesqueira e em espécies-alvo, por isso a importância da abordagem ecossistêmica.¹⁰⁹⁸ No entanto, a FAO parece ter optado por uma solução de continuidade, quando afirma que a implementação da abordagem ecossistêmica é localizada, pelo menos no curto prazo, nas técnicas de gestão pesqueira convencionais e reconhece que os mesmos obstáculos que se opõem à implementação dos requerimentos do Código de Conduta incidem também na da abordagem ecossistêmica das pescas.¹⁰⁹⁹

Por sua vez, a ambiguidade intersetorial se apresenta ao se comparar a abordagem ecossistêmica que vem sendo afirmada pela CDB com a da Comissão OSPAR. Na CDB, fala-

¹⁰⁹⁴ A AE da CDB será aprofundada no item 5.1.2.

¹⁰⁹⁵ A diferença entre funções e serviços ecossistêmicos é controversa, mas, sucintamente, pode ser explicada pelo fato de que os últimos são decorrência (e, portanto, uma parte) dos primeiros, representando os benefícios (principalmente econômicos) que os humanos usufruem das funções exercidas pelos ecossistemas, que podem não lhes ser benéficas. De maneira semelhante explica: PLATJOUW, **Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law**, p. 7–8.

¹⁰⁹⁶ Como destacado por DE LUCIA, Vito, Competing narratives and complex genealogies: the ecosystem approach international environmental law, **Journal of Environmental Law**, v. 91, n. 27, p. 91–117, 2015, p. 111.

¹⁰⁹⁷ Como destacado em: LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary, Challenges in implementing the ecosystem approach: lessons learned, *in*: LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary (Orgs.), **The ecosystem approach in ocean planning and governance: perspectives from Europe and beyond**, Leiden: Brill, 2019, p. 452.

¹⁰⁹⁸ FAO, **Fisheries management - 2: The ecosystem approach to fisheries**, p. 11 e 29.

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*, p. 14; 22; 69–71. No mesmo sentido é a crítica de: DE LUCIA, Vito, A critical interrogation of the relation between the ecosystem approach and ecosystem services, **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 27, n. 2, p. 104–114, 2018, p. 105–106.

se que a abordagem ecossistêmica serve à gestão de terra, água e recursos vivos,¹¹⁰⁰ ou que realiza a gestão do ecossistema.¹¹⁰¹ Essa descrição difere daquela abraçada pela Comissão OSPAR, que vem defendendo a aplicação da abordagem ecossistêmica restrita à gestão das atividades humanas.¹¹⁰²

Essas divergências dificultam a definição dos objetivos da abordagem ecossistêmica, que podem variar entre a manutenção ou restauração de bens e serviços ecossistêmicos, a qualidade da água ou de outros recursos marinhos, ou, ainda, a integridade dos ecossistemas. Por mais que esses objetivos pareçam sutilmente distintos, implicam no uso de indicadores e pontos de referência diferentes, que variam no tempo e no espaço, sem mencionar as dificuldades para se definir o *status* dos recursos naturais, as interações destes com a sociedade e os efeitos cumulativos das pressões que as atividades humanas causam neles.¹¹⁰³

Todas essas imprecisões desembocam em importantes confusões terminológicas em torno da abordagem ecossistêmica. Por exemplo, somente quanto à “gestão baseada em ecossistemas” (*ecosystem-based management*) de recursos marinhos, Long *et al* identificaram quinze princípios norteadores em artigos acadêmicos, documentos governamentais ou publicações de ONGs aplicáveis ao tema. Ainda que os autores tenham conseguido identificar os mais frequentes, quais sejam, “considerar conexões ecossistêmicas”, “escalas espaciais e temporais apropriadas” e “manejo adaptativo”, a conclusão do estudo é no sentido de que não há consenso quanto aos princípios e seus significados quando se aplica uma gestão baseada em ecossistemas de recursos marinhos.¹¹⁰⁴

Nesse contexto, importa destacar um aspecto que coloca a abordagem ecossistêmica em situação de insuperável imprecisão: a sua cientificidade.

5.1.1.2.2 *A base científica da abordagem ecossistêmica*

A orientação científica da abordagem ecossistêmica também é fonte de confusões quando se fala em abordagem ecossistêmica num contexto jurídico. Essa característica é

¹¹⁰⁰ De acordo com a definição sintética anteriormente mencionada. Wakeup

¹¹⁰¹ É o que se infere da leitura de alguns trechos dos princípios adotados na decisão V/6 da COP da CDB: “ecossistemas deveriam ser geridos por [...]” (justificativa do princípio 1), “[...] gerir o ecossistema num contexto econômico” (princípio 4) e “ecossistemas precisam ser geridos [...]” (princípio 6).

¹¹⁰² Conforme demonstrado no item 5.1.1.1.2.

¹¹⁰³ ENGLER, Cecilia, Beyond rhetoric: navigating the conceptual tangle towards effective implementation of the ecosystem approach to oceans management, **Environmental Reviews**, v. 23, n. 3, p. 288–320, 2015, p. 294–298.

¹¹⁰⁴ LONG, Rachel D.; CHARLES, Anthony; STEPHENSON, Robert L., Key principles of marine ecosystem-based management, **Marine Policy**, v. 57, p. 53–60, 2015.

desafiadora não só porque o próprio termo “ecossistema” é repleto de ambiguidades, mas também porque torna o conceito dependente do desenvolvimento do conhecimento acerca de ecossistemas, suas estruturas e funções, o que é altamente mutável.

A descrição acerca da abordagem ecossistêmica trazida na decisão V/6 da CDB expressa bem a cientificidade do conceito e a centralidade da noção do ecossistema tal qual definido no texto da convenção.¹¹⁰⁵ Ela afirma ser a abordagem ecossistêmica uma estratégia que se baseia na aplicação de métodos científicos apropriados para diferentes níveis de organização biológica, que compreendam “estrutura, processo, funções e interações” essenciais entre organismos e seu ambiente, o que pode compreender até mesmo alguns seres humanos.¹¹⁰⁶

Ocorre que o próprio conceito científico de ecossistema emerge de uma conjuntura de ambiguidades, podendo estar na raiz da falta de clareza no que concerne ao significado de abordagem ecossistêmica no mundo jurídico. Para facilitar a compreensão, vale-se da sistematização feita por De Laplante, que ressalta os três usos principais do conceito de ecossistema na ecologia: a) ecossistema como objeto: um objeto representativo da interação de elementos bióticos e abióticos numa área determinada, b) ecossistema como teoria: uma teoria que explica primordialmente o fluxo de matéria e energia em ecossistemas, e c) ecossistema como metodologia: um método de análise aplicável a diferentes contextos, cujas ferramentas variam de campo para campo, mas que geralmente envolve a assunção de que uma análise apropriada acerca de um fenômeno requer uma operação em múltiplas escalas espaço-temporais.¹¹⁰⁷

Esse cenário o tornou um termo com múltiplos significados e usos, ou seja, altamente incerto e de baixa materialidade. Mas, ao mesmo tempo, o “ecossistema”, especialmente no sentido de método, tem se mostrado altamente atrativo para o direito internacional do meio ambiente, por servir a interesses diversos levantados em torno da proteção ambiental, que

¹¹⁰⁵ Como visto até aqui, sentidos diversos de ecossistema já se manifestaram no direito internacional do meio ambiente, mas a ideia de entidade maleável, que se altera a depender da perspectiva, tem prevalecido, restando estampada no art. 2º da CDB.

¹¹⁰⁶ Conforme parag. 2, seção A. No original: “An ecosystem approach is based on the application of appropriate scientific methodologies focused on levels of biological organization, which encompass the essential structure, processes, functions and interactions among organisms and their environment. It recognizes that humans, with their cultural diversity, are an integral component of many ecosystems”.

¹¹⁰⁷ DE LAPLANTE, Kevin, Is ecosystem management a postmodern science?, *in: Ecological paradigms lost: routes of theory change*, Burlington: Elsevier, 2005, p. 398–400.

variam desde os ligados ao ecocentrismo, de inspiração holística, ao antropocentrismo, que se identifica com paradigmas da modernidade, tais como o mecanicismo e o tecnicismo.¹¹⁰⁸

A influência do “ecossistema” faz da abordagem ecossistêmica, em si, uma estratégia que visa aplicar métodos científicos diversos. De fato, se o conceito se difundiu a partir do reconhecimento da necessidade de se lidar com as deficiências do conhecimento científico acerca da natureza, particularmente na região marinha, sua dependência ao conhecimento acerca dos ecossistemas o torna eminentemente evolutivo e interdisciplinar.¹¹⁰⁹

A não linearidade e a complexidade do conhecimento científico têm sido traduzidas na noção jurídica de abordagem ecossistêmica pela chamada para a adoção de modelos adaptativos de gestão, os quais proveriam a escala e o tempo capazes de abarcar a incerteza científica acerca dos ecossistemas, dos problemas ambientais e do contexto social envolvido.¹¹¹⁰ A abordagem ecossistêmica se presta a reconhecer, ainda, a necessidade de abertura para diversos tipos de conhecimento, ressaltando a importância da tomada em consideração, inclusive, dos conhecimentos de povos indígenas e locais.¹¹¹¹

Entretanto, a incerteza do conhecimento científico pode se chocar com os elementos de certeza e generalidade característicos das normas jurídicas quando da implementação da abordagem ecossistêmica.¹¹¹² Isso é particularmente desafiador na regulação das áreas marinhas protegidas, que se opera essencialmente por uma espacialização perene de determinado ecossistema. Qual seria, então, a função do direito na implementação de um conceito altamente mutável, se ele mesmo é alicerçado em instrumentos certos e estáveis? Tendo-se apresentado a origem e a evolução da abordagem ecossistêmica no direito internacional, parece seguro reconhecer que, ao passo que ela representa desafios ao direito, ele pode lhe ser útil ao auxiliar

¹¹⁰⁸ Nesse sentido é o que afirma de Lucia: “Ultimately, it is this very ambiguity and the multiplicity of senses in which the concept can be used that has determined the success of the idea of ecosystem” (DE LUCIA, Vito, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, New York: Routledge, 2019, p. 97.)

¹¹⁰⁹ Como ressaltam: LONG, Ronán, Legal aspects of ecosystem-based marine management in europe, **Ocean Yearbook Online**, v. 26, n. 1, p. 417–484, 2012; MORGERA, The ecosystem approach and the precautionary principle. Em termos mais gerais, Markus *et al* alertam para a urgência da interdisciplinaridade na pesquisa científica desenvolvida no mar a fim de amenizar os novos conflitos originados do próprio desenvolvimento recente das ciências do mar. (MARKUS, Till *et al*, Disciplinary diversity in marine sciences: the urgent case for an integration of research, **ICES Journal of Marine Science**, v. 75, n. 2, p. 502–509, 2018.

¹¹¹⁰ Como demonstram os princípios 7 e 9 da Decisão V/6 da COP da CDB. No original: “the ecosystem approach should be undertaken at the appropriate spatial and temporal scales” e “management must recognize that change is inevitable”.

¹¹¹¹ Cf. o princípio 11 da decisão V/6. No original: “the ecosystem approach should consider all forms of relevant information, including scientific and indigenous and local knowledge, innovations and practices”.

¹¹¹² Para um aprofundamento acerca da teoria do direito internacional do meio ambiente, consultar: SADELEER, Nicolas de, **Environmental principles: from political slogans to legal rules**, Oxford: Oxford University Press, 2002.

na delimitação das mudanças necessárias para que a sociedade se adapte às alterações no ambiente, mesmo que seja por métodos diferentes em cada situação.¹¹¹³

Assim, pode-se afirmar que a abordagem ecossistêmica é um quadro normativo não apenas evidentemente, mas também inevitavelmente impreciso, o que torna sua definição e implementação dependentes de circunstâncias específicas.¹¹¹⁴ Considerando essa asserção, passa-se, em seguida, a buscar definir a utilidade da abordagem ecossistêmica no contexto das comunidades pesqueiras que se submetem ao direito das áreas marinhas protegidas.

5.1.2 Uma interação com as AMPs de resultados incertos

A seção anterior esboçou a trajetória da abordagem ecossistêmica no direito internacional, destacando algumas das dificuldades que ela enfrenta no mundo jurídico que lida com o ambiente marinho pela sua ambiguidade. Até aqui, foi possível identificar dois pontos consensuais na literatura a respeito do conceito: o de que a CDB possui proeminência nos esforços para defini-la e o de que somente diante de situações específicas se consegue reduzir sua complexidade a ponto de se viabilizar a sua operacionalização. O passo subsequente na tarefa de encontrar as possíveis contribuições para o enfrentamento dos problemas identificados no tratamento jurídico das comunidades tradicionais pesqueiras brasileiras em contexto de áreas marinhas protegidas será, então, o de situar a AE no direito internacional das áreas marinhas protegidas (5.1.2.1), para que se possa demonstrar as potencialidades da AE para as CTP que com elas se relacionam (5.1.2.2).

5.1.2.1 Situando a abordagem ecossistêmica no direito das AMPs

A abordagem ecossistêmica tem forte conexão com as áreas marinhas protegidas. Além de ter se desenvolvido com vigor no direito que lida com a gestão do ambiente marinho e de compartilharem da CDB como principal fonte normativa, fatores os quais, por si sós, já indicam essa proximidade, foram as experiências advindas do uso de AMPs que justificaram, em grande parte, o discurso em prol da necessidade de sua adoção (5.1.2.1.1). Esse discurso, por sua vez, operacionaliza-se pela integração de diferentes aspectos com vistas à manutenção da integridade dos ecossistemas (5.1.2.1.2).

¹¹¹³ No mesmo sentido são as conclusões de Langlet e Rayfuse em: Challenges in implementing the ecosystem approach: lessons learned, p. 450–451.

¹¹¹⁴ Como ressaltado no preâmbulo, parágrafos a e b da Decisão IX/7 da COP da CDB e em: DE LUCIA, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, p. 80.

5.1.2.1.1 *Uma abordagem justificada no aperfeiçoamento de instrumentos como as áreas marinhas protegidas*

A abordagem ecossistêmica se fundamenta na necessidade de aprimoramento de instrumentos clássicos de gestão, entre eles as áreas protegidas. Enquanto instrumento consolidado no direito internacional, elas forneceram um arsenal de experiências que ajudaram a moldar as primeiras justificativas da abordagem ecossistêmica e continuam exercendo essa influência pelo próprio caráter evolutivo que o conceito se propõe a assumir.

Quando da “infância”¹¹¹⁵ do desenvolvimento da abordagem ecossistêmica, deficiências na prática das AMPs legitimaram a necessidade de adoção da abordagem ecossistêmica. Depois de ter sido defendida como principal quadro de ação da CDB, o SBSTTA organizou um workshop em 1998 com a finalidade de discutir o significado do termo para a convenção.¹¹¹⁶ O relatório dessa reunião tematizou as AMPs sob a perspectiva das frequentes limitações observadas na gestão da biodiversidade por métodos clássicos tomados isoladamente, tais como: a ênfase exagerada dada à criação de áreas protegidas, desconsiderando-se que a maior parte da biodiversidade é encontrada fora delas; e o envolvimento insuficiente de algumas partes interessadas na gestão de um determinado ecossistema.¹¹¹⁷ A abordagem ecossistêmica serviria, então, para superar tais deficiências ao fornecer, por exemplo, melhor conhecimento acerca dos ecossistemas e balanceamento mais preciso dos interesses e valores envolvidos.¹¹¹⁸

A decisão da COP V da CDB ressaltou outras conexões entre AMPs e AE. A COP IV tomou conhecimento dos resultados do workshop de 1998 e determinou que o SBSTTA avançasse no trabalho de elaboração da abordagem ecossistêmica.¹¹¹⁹ Na conferência das partes seguinte, a decisão que endossou os princípios de Malawi e seu guia operacional declarou que criar áreas protegidas era uma das formas de pôr em prática a AE.¹¹²⁰ Também levantou a

¹¹¹⁵ CBD, **Report of the workshop on the ecosystem approach.** (UNEP/CBD/COP/4/Inf.9), Bratislava: CBD, 1998, p. 15.

¹¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹¹⁷ *Ibid.*, parag. 14.

¹¹¹⁸ *Ibid.*, parag. 15.

¹¹¹⁹ Conforme Decisão IV/1.

¹¹²⁰ Nesse sentido é o parágrafo 5 da seção A do anexo da Decisão V/6: “a abordagem do ecossistema não impede outras abordagens de gestão e conservação, como reservas da biosfera, áreas protegidas e programas de conservação de espécies únicas, bem como outras abordagens realizadas no âmbito da política nacional existente e estruturas legislativas, mas poderia, ao invés, integrar todas estas abordagens e outras metodologias para lidar com situações complexas.” [tradução livre]

necessidade de se mudar a tendência observada de rigidez das medidas de gestão para situações mais flexíveis, que permitissem reunir uso e conservação no mesmo contexto.¹¹²¹

O aspecto da abordagem ecossistêmica que enfatiza a multiplicidade de medidas adotáveis para se alcançar o uso e a conservação da biodiversidade foi detalhado na COP VII. A Decisão VII/11, depois de reiterar que a AE “contribui para a implementação de várias questões endereçadas pela convenção, inclusive o trabalho sobre, entre outras, áreas protegidas e redes ecológicas,”¹¹²² acrescentou que isso poderia ser feito por meio de instrumentos que combinassem sistemas de áreas protegidas com zonas externas para atingir requisitos a curto e longo prazos.¹¹²³ Ela ainda reconheceu que o balanceamento entre as áreas altamente e as parcialmente protegidas no contexto de uma gestão integrada da zona costeira era uma escolha cabível a cada Estado, deixando em aberto mais essa delimitação.¹¹²⁴

A abordagem ecossistêmica e as AMPs andam de mãos dadas, portanto, desde os primórdios do conceito. As passagens das COPs da CDB demonstram que as áreas protegidas, sejam elas de proteção parcial ou integral, constituem importantes ferramentas para a melhoria da gestão da biodiversidade almejada pela AE.¹¹²⁵ Nessa toada, o que fica ainda mais manifesto é que o *modus operandi* da AE ocorre pela integração.

5.1.2.1.2 Uma abordagem que se opera primordialmente pela integração

A abordagem ecossistêmica desenvolvida no âmbito da CDB enfatiza a integração como meio para sua operacionalização. De tal modo, ela visa implementar práticas de gestão integrada com base nos diferentes níveis de organização biológica e na inclusão do homem como parte de muitos ecossistemas, orientações essas que, em certa medida, já são aplicadas

¹¹²¹ Com base na justificativa do princípio 10, a qual afirma que “[...] No passado, houve uma tendência de manejar os componentes da diversidade biológica como protegidos ou não protegidos. Há uma necessidade de uma mudança para situações mais flexíveis, onde a conservação e o uso são vistos em contexto e toda a gama de medidas é aplicada em um *continuum* de ecossistemas estritamente protegidos a feitos pelo homem.” [tradução livre]

¹¹²² Tradução livre do parágrafo 4 do guia adicional para a implementação dos princípios de Malawi (Anexo I - seção A), presente na Decisão VII/11.

¹¹²³ Cf. item 5.8 das diretrizes de implementação do princípio 5 (Anexo - seção B), presentes na Decisão VII/11.

¹¹²⁴ Vide as considerações elaboradas em específico para a biodiversidade marinho-costeira (Anexo II – seção B), que especificaram as orientações gerais dos princípios 1, 2, 11 e 12 de Malawi no sentido de colocar nas mãos de cada sociedade, por meio de processos culturalmente diversos e participativos, o papel de decidir sobre a aplicação da AE.

¹¹²⁵ Aqui importa fazer referência à equivocada equivalência entre áreas marinhas protegidas e as abordagens ecossistêmicas aplicáveis à gestão dos recursos marinhos apontada por alguns autores, conforme alertado em: SISSEWINE, Michael; MURAWSKI, Steven, Moving beyond “intelligent tinkering”: advancing an ecosystem approach to fisheries, **Marine Ecology Progress Series**, v. 274, p. 291–295, 2004, p. 293; MURAWSKI, Steven A., Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource management, **Marine Policy**, v. 31, n. 6, p. 681–690, 2007, p. 687–688.

em áreas marinhas protegidas, mas, ao mesmo tempo, servem como um chamado à ação diante das falhas e êxitos nos mais diversos aspectos cobertos pelos regimes jurídicos instituídos pelas áreas protegidas.

As manifestações da CDB revelam múltiplos sentidos de integração. Valendo-se mais uma vez da definição sintética de abordagem ecossistêmica, pode-se afirmar que, partindo da interconectividade traduzida na definição de ecossistema da CDB, a abordagem ecossistêmica, em termos gerais, foca na necessidade de uma gestão integrada para realizar os objetivos de conservação, uso sustentável e de repartição de benefícios.¹¹²⁶ As dimensões dessa gestão integrada, por sua vez, serão demonstradas por meio de comentários acerca dos seguintes aspectos: quem (a); sobre o que (b); onde (c); quando (d) e como (e).

A gestão integrada almejada pela abordagem ecossistêmica detém as seguintes características: (a) na dimensão subjetiva, é realizada pelo homem ativamente e não apenas por ação exclusiva da natureza;¹¹²⁷ (b) com atuação sobre os variados níveis de organização biológica e em todas as atividades humanas;¹¹²⁸ (c) sem base espacial predefinida, mas mantendo o olhar no todo sempre que a gestão implicar num recorte espacial;¹¹²⁹ (d) através de ações de diferentes escalas temporais, mas que garantam o funcionamento dos sistemas naturais no longo prazo;¹¹³⁰ e, finalmente (e) por meio de arranjos jurídicos e institucionais que considerem todas essas dimensões, ou seja, que integrem conhecimentos científicos e locais num processo de aprendizado social contínuo e equitativo.¹¹³¹

¹¹²⁶ Conferir item 5.1.1.1.2.

¹¹²⁷ MORGERA, The ecosystem approach and the precautionary principle, p. 71.

¹¹²⁸ Além das passagens da decisão VII/11 destacadas anteriormente, vale mencionar que o parágrafo 10 (c) do seu preâmbulo recomenda aos Estados “promover a aplicação da abordagem ecossistêmica em todos os setores com impactos potenciais sobre a biodiversidade e os ecossistemas, bem como a integração intersetorial”. [tradução livre]

¹¹²⁹ É o que evidencia o parágrafo 3º da Seção A da Decisão V/6, ao afirmar que, tendo em conta a noção de ecossistema enquanto unidade funcional adotada pela CDB, “[...] a escala de análise e ação deve ser determinada pelo problema que está sendo abordado. Pode ser, por exemplo, um grão de solo, uma lagoa, uma floresta, um bioma ou toda a biosfera,” bem como o princípio 3º, ao colocar que “os gestores de ecossistemas devem considerar os efeitos (reais ou potenciais) de suas atividades em ecossistemas adjacentes e outros”. [tradução livre]

¹¹³⁰ O princípio 8 da Decisão V/6 da COP da CDB fala expressamente que os objetivos da gestão ecossistêmica devem ser estabelecidos para o longo prazo, e os princípios 6 e 8 o fazem indiretamente, ao estabelecerem a necessidade de dar prioridade a processos e interações ao invés de espécies isoladas e de respeitar aos limites de funcionamento dos ecossistemas.

¹¹³¹ Especialmente pelo que afirmam os princípios de Malawi 1, 4, 10, 11 e 12, com suas justificativas; as diretrizes de implementação do princípio 2 fornecidas pela decisão VII/11 e o item (b) do preâmbulo da Secisão IX/7. No mesmo sentido: MORGERA, The ecosystem approach and the precautionary principle, p. 72; KIDD, Sue, Land-sea interactions and the ecosystem approach in ocean planning and governance, *in*: LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary (Orgs.), **The ecosystem approach in ocean planning and governance: perspectives from Europe and beyond**, Leiden: Brill, 2019, p. 147.

Pormenorizando o último aspecto, importa esclarecer que, como estratégia regulatória, a integração objetivada pela abordagem ecossistêmica é qualificada por uma série de princípios já presentes na Convenção da Diversidade Biológica. Além dos evidentes princípios da conservação e da utilização sustentável dos recursos, outros três identificam-se facilmente: a participação, a equidade e a precaução.¹¹³² Ora, se a abordagem ecossistêmica apregoa uma construção social de consensos,¹¹³³ ela, naturalmente, realiza um chamamento a fortalecer uma participação popular descentralizada, com vistas a garantir que valores tangíveis e intangíveis da biodiversidade, assim como direitos e interesses de povos indígenas e locais sejam devidamente representados nos processos de tomada de decisão e na distribuição dos ônus e das vantagens socioeconômicas decorrentes de ações de proteção dos ecossistemas.¹¹³⁴ Já a precaução se mostra elemento claro da gestão adaptativa incorporada pela abordagem ecossistêmica, na medida em que ajuda na na lida com as carências do conhecimento científico sobre o funcionamento do ecossistema.¹¹³⁵

No que concerne ao princípio da integração ambiental, a relação com a abordagem ecossistêmica é tão próxima, que chega a ser difícil distinguir um do outro. A integração ambiental tem sido encarada como uma técnica-chave para a realização do objetivo de desenvolvimento sustentável,¹¹³⁶ sendo mencionada de maneira expressa no art. 6º da CDB.¹¹³⁷

¹¹³² Sabe-se que o enquadramento de tais conceitos como princípios jurídicos, principalmente a precaução, é alvo de disputa no direito internacional. Entretanto, entende-se pela possibilidade de tal consideração, seja pela conexão que têm com o desenvolvimento sustentável, seja autonomamente. A respeito, consultar: SANDS *et al*, **Principles of International Environmental Law**, p. 192–251.

¹¹³³ RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado, **A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português**, Coimbra: Coimbra Editora S.A, 2013, p. 465.

¹¹³⁴ No mesmo sentido: MORGERA, The ecosystem approach and the precautionary principle, p. 72–74.

¹¹³⁵ O princípio da precaução pode ser definido como aquele que determina aos Estados a tomada de medidas preventivas de danos, mesmo diante de riscos ambientais incertos. Já se teve a oportunidade de tratar do tema em estudo anterior, com enfoque na implementação pelas cortes encarregadas de apreciar questões ligadas ao ambiente marinho, em: OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos (Orgs.), As rotas traçadas pelas cortes internacionais na aplicação da precaução em casos sobre proteção do meio ambiente marinho: a contribuição encabeçada pelo Tribunal do Mar, *in*: **A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional**, Campinas: Pontes Editores, 2019. A decisão VII/11, na diretriz 6.2 acerca do princípio 6, fala especificamente que a precaução deve ser aplicada “dada a incerteza associada com a definição dos limites do funcionamento dos ecossistemas na maioria das circunstâncias”. Para uma análise doutrinária da relação entre AE e o princípio da precaução, consultar: TROUWBORST, The precautionary principle and the ecosystem approach in international law: differences, similarities and linkages.

¹¹³⁶ A integração foi introduzida no direito internacional do meio ambiente já na Declaração de Estocolmo (princípio 13), tendo sido consagrada na declaração do Rio, de 1992 (princípio 4) e considerada o principal instrumento para equacionar as dimensões do desenvolvimento sustentável na de Joanesburgo, de 2002. Para mais sobre o assunto: BARRAL, The principle of sustainable development. MONTINI, Massimiliano, The principle of integration, *in*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.), **Principles of Environmental Law**, Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 142–143.

¹¹³⁷ O art. 6 (b) da CDB estabelece que os Estados devem integrar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais e intersetoriais.

A abordagem ecossistêmica, a seu turno, também é tratada pela COP da CDB como meio para alcançar o desenvolvimento sustentável.¹¹³⁸ Mas um ponto parece bem menos controverso no contexto da AE desenvolvida no âmbito da CDB do que no do princípio da integração ambiental do direito internacional do meio ambiente: a priorização (ou não) da integridade ecológica na execução do difícil balanceamento dos múltiplos aspectos ambientais, sociais e econômicos envolvidos em questões que lidam com o desenvolvimento sustentável. Um maior esclarecimento se faz necessário.

Integração consiste em terminologia polissêmica, dentro e fora da linguagem jurídica. Na sociologia, integrar, em geral, significa inclusão de indivíduos por meio da participação popular.¹¹³⁹ Na política, o termo costuma estar ligado à noção de aproximação: a integração regional, entre países ou unidades políticas de uma nação; a institucional, entre setores e entes da administração pública. No direito internacional do meio ambiente, integração tem sido usada principalmente como elemento que reúne e equaliza os diversos interesses envolvidos numa situação em que se busca alcançar o desenvolvimento sustentável.¹¹⁴⁰ Sendo certo que todas essas perspectivas de integração estão também presentes na abordagem ecossistêmica, o ponto em que os conceitos podem divergir está no peso que se dá aos aspectos ecológicos envolvidos na execução de planos e políticas voltados à gestão sustentável do ambiente marinho.¹¹⁴¹

No âmbito das discussões jurídicas em torno da integração ambiental, apesar dos debates doutrinários que têm sido travados entre aqueles que defendem a consideração de todos os elementos relevantes, no mesmo nível de importância, e os que apregoam a necessidade de se focar no respeito aos limites da natureza, na prática, prevalece a primeira interpretação, que é considerada a abordagem padrão do meio ambiente.¹¹⁴² Na seara da abordagem ecossistêmica

¹¹³⁸ Essa relação foi explorada principalmente na Decisão VII/11 da COP VII da CDB.

¹¹³⁹ Para uma discussão aprofundada sobre integração na sociologia, com indicação das principais referências no assunto, consultar: BORA, Alfons, “Quem participa?” Reflexões sobre teoria da inclusão, **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, p. 3–29, 2019.

¹¹⁴⁰ Conforme apresentado na introdução desta tese.

¹¹⁴¹ Quanto ao direito que visa ao uso sustentável dos recursos marinhos no Brasil, Ferrazo e Takara propuseram uma tipologia da integração, conforme quatro dimensões: a política, em que integrar implica na obrigação de se elaborar planos e políticas públicas tomando em consideração componentes ambientais, sociais e econômicos; institucional, que diz respeito à articulação das instituições competentes para o planejamento e a gestão desses planos e políticas; geográfica, referente ao olhar para as interações espaciais que podem ocorrer na execução de políticas e planos; além da procedimental, que provoca a aplicação de instrumentos jurídicos que realizem uma gestão integrada. Sobre a classificação, ver: FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani, A tipologia jurídica da integração ambiental como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos, **Revista Direito, Estado e Sociedade**, p. 01–31, 2021.

¹¹⁴² Em linhas gerais, enquanto a interpretação mais difundida da integração é aquela que se conecta à versão de sustentabilidade apregoada pela ONU (também conhecida como sustentabilidade fraca ou tripé da sustentabilidade), a que se fundamenta na integridade ecológica significa juntar os aspectos sociais, econômicos e

da CDB, as opiniões doutrinárias convergem mais em torno da segunda interpretação, em que pese tal assunção não seja evidente. De fato, a doutrina tem defendido que “o princípio da conservação da estrutura e funcionamento do ecossistema exprime o cerne da abordagem ecossistêmica e é a partir dele e em torno dele que se interpretam todos os restantes,” porque só com a manutenção do funcionamento saudável dos ecossistemas é possível obter a qualidade de vida e do ambiente natural que desejamos e de que fatalmente dependemos.¹¹⁴³ Dito de outro modo, “a gestão holística ou integrada inerente à abordagem ecossistêmica, portanto, envolve o foco nos ecossistemas, em vez de espécies separadas, prestando atenção às muitas conexões dentro e entre eles, e adotando um horizonte de longo prazo”.¹¹⁴⁴ De tal modo, uma gestão integrada do ambiente costeiro marinho pode ser integrada, mas não ecossistêmica, residindo na submissão às fronteiras do funcionamento e da estrutura dos ecossistemas a grande diferença da normatividade da abordagem ecossistêmica em relação à integração ambiental.

Assim, as AMPs, no posto de instrumento jurídico de conservação a longo prazo mais difundido mundialmente, são ferramentas essenciais para a implementação da gestão integrada defendida pela abordagem ecossistêmica. Enquanto estratégia que visa garantir o funcionamento e a estrutura dos ecossistemas para além do atendimento de necessidades imediatas, a abordagem ecossistêmica encontra nas AMPs aparato adequado para a implementação de regimes jurídicos de gestão espacial que lidam com interesses sociais, econômicos e ambientais altamente testados e, ao mesmo tempo, estão sedentos pelas promessas de seus elementos. Importa demonstrar, a seguir, os desdobramentos práticos que o conceito pode suscitar, e o tem feito até o momento nas AMPs.

5.1.2.2 As potencialidades da AE no contexto dos problemas do tratamento jurídico das comunidades pesqueiras pelas AMPs

ambientais que permitem garantir a completude, ou seja, a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas. Não cabendo um aprofundamento maior do tema aqui, vale consultar algumas referências. Em termos teóricos, vide: KIM, Rakhyun E.; BOSSELMANN, Klaus, Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law, **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 24, n. 2, p. 194–208, 2015; VOIGT, The principle of sustainable development: integration and ecological integrity. Para uma análise com foco nas interpretações judiciais que vêm se desenvolvendo no Brasil, vide: SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes D., **Desenvolvimento sustentável e processo judicial: A integração por meio dos indicadores de sustentabilidade**, [s.l.]: Independently published, 2020.

¹¹⁴³ RIBEIRO, A **proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português**, p. 464.

¹¹⁴⁴ TROUWBORST, The precautionary principle and the ecosystem approach in international law: differences, similarities and linkages, p. 28.

Viu-se que a abordagem ecossistêmica tem forte relação com as AMPs, não só pela sua trajetória intimamente ligada ao direito que lida com a gestão do ambiente marinho, mas também pela experiência das AMPs e porque o instrumento se encaixa na integração que a AE se propõe a realizar. Resta, então, nessa busca pela utilidade da abordagem ecossistêmica no direito internacional das AMPs, delimitar suas potencialidades para a questão específica posta nesta segunda parte da tese. Nesse sentido, em termos gerais, a AE pode fortalecer os direitos de comunidades indígenas e locais (5.1.2.2.1) e, em termos específicos, ela tem impulsionado a incorporação dos serviços ecossistêmicos na gestão marinha (5.1.2.2.2).

5.1.2.2.1 *Fortalecer os direitos de comunidades indígenas e locais*

A AE pode aprimorar o instituto das AMPs pelo reforço aos direitos de comunidades indígenas e locais. Isso pode ocorrer pelo desenvolvimento de novos instrumentos e o detalhamento das obrigações relacionadas a esses sujeitos dentro e fora dos limites espaciais das AMPs.

Vale lembrar as obrigações de proteção do conhecimento tradicional e de práticas sustentáveis de comunidades indígenas e locais prevista na CDB como parte das obrigações de conservação e utilização sustentável da biodiversidade. Os arts. 8, alínea j, e 10, alínea c, da convenção advogam pelo respeito, proteção e valorização do conhecimento e das práticas de comunidades indígenas relevantes para a conservação, encorajando os Estados a adotarem legislações nacionais garantidoras.¹¹⁴⁵ Essa orientação, contudo, é juridicamente controversa pela linguagem “qualificada”, em parte porque a CDB não se aprofundou na descrição do papel dessas comunidades na conservação *in situ*.¹¹⁴⁶

A AE, por sua vez, reitera a preocupação com as comunidades locais e indígenas. A partir do reconhecimento de que “os humanos, com sua diversidade cultural, são parte integrante de muitos ecossistemas”,¹¹⁴⁷ ela visa encontrar o correto balanceamento de interesses por meio da adoção de medidas integradas de uso e conservação da biodiversidade, cujo planejamento e gestão se pautam numa descentralização coordenada e no uso do máximo de

¹¹⁴⁵ O art. 8º, alínea j, fala expressamente em “encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”.

¹¹⁴⁶ Morgera e Tsiounami chamam atenção para o fato de que, muito embora o art. 8(j) faça referência especificamente ao primeiro e ao terceiro objetivos da CDB, direcionando-se à ação dos Estados em face de suas comunidades locais e indígenas, as discussões sobre tal artigo se desenvolveram muito mais no contexto do uso de recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais a eles associados. Ver: MORGERA, Elisa; TSIOUNAMI, Elsa, The evolution of benefit-sharing: linking biodiversity and community livelihoods, **Review of european community & international environmental law**, v. 19, n. 2, p. 150–173, 2010.

¹¹⁴⁷ Conforme paragrafo 2º da seção A da decisão da COP V/6.

conhecimento local possível, inclusive com o desenvolvimento de mecanismos próprios para prover informações em respeito ao art. 8 (j) da CDB.¹¹⁴⁸

Ademais, a necessidade da compreensão e proteção da integridade dos fenômenos no ambiente marinho que está no cerne da AE evidencia as possíveis sinergias entre CTPs e AMPs. Com efeito, os modos de vida dessas comunidades oferecem importante fonte de conhecimento holístico, que pode facilitar a implementação de uma gestão ecossistêmica em termos processuais e substantivos, na medida em que, sendo, ao mesmo tempo, simples (baseado em métodos qualitativos e transmitidos oralmente) e integrado (por cobrir aspectos ecológicos, sociais e espirituais),¹¹⁴⁹ ele representa uma forma de redução da alta complexidade dos sistemas socioecológicos envolvidos num espaço marinho protegido, facilitando as tomadas de decisão.¹¹⁵⁰

Nessa direção apontam os Princípios e Diretrizes de Addis Ababa para o Uso Sustentável da Biodiversidade, os quais foram elaborados para facilitar a implementação do art. 10 da CDB dentro do quadro da abordagem ecossistêmica. O princípio 4 reconhece que “em muitas sociedades, o conhecimento tradicional e local levou à utilização sustentável da diversidade biológica durante longos períodos de tempo sem prejuízo para o ambiente ou para o recurso” e que “a incorporação de tais conhecimentos em sistemas de utilização modernos pode fazer muito para evitar uma utilização inadequada e melhorar a utilização sustentável dos componentes da biodiversidade.”¹¹⁵¹

Por outro lado, considerando que os princípios da abordagem ecossistêmica intentam levar à compreensão da relação entre as AMPs e seu entorno, ela impulsiona o desenvolvimento de instrumentos de gestão baseados em áreas complementares às AMPs. Ao reconhecer que, por mais importantes que as áreas (marinhas) protegidas possam ser, a maior parte da biodiversidade ainda restará fora de seus limites e, por via de consequência, muito do bom funcionamento dos ecossistemas a longo prazo depende da forma como o restante do espaço

¹¹⁴⁸ De acordo com o que afirmam os princípios 2, 10 e 11 de Malawi, em conjunto com as diretrizes de implementação do princípio 11 contidas na decisão VII/11.

¹¹⁴⁹ Como já apresentado na introdução, quanto aos traços comuns das comunidades pesqueiras ao redor do mundo, e demonstrado no capítulo 4, quanto às comunidades pesqueiras do Brasil.

¹¹⁵⁰ No mesmo sentido: BERKES, Fikret, *Implementing ecosystem-based management: evolution or revolution?*, **Fish and Fisheries**, v. 13, n. 4, p. 465–476, 2012, p. 471–473.

¹¹⁵¹ Tradução livre de trechos da justificativa do princípio prático n.º 4 da decisão VII/12 da COP da CDB.

marinho é gerido, a abordagem ecossistêmica gera o interesse pela aplicação de outros tipos de instrumentos jurídicos de gestão.¹¹⁵²

Nesse contexto, o planejamento espacial marinho (PEM) tem se destacado como instrumento de abordagem ecossistêmica por excelência.¹¹⁵³ Institucionalizado em mais de vinte países e com expectativa de cobrir pelo menos um terço das ZEE do mundo em 2030¹¹⁵⁴ e de ser usado também em áreas marítimas além da jurisdição dos Estados,¹¹⁵⁵ ele se opera por meio da realização de um levantamento dos impactos de diferentes fontes que convergem na mesma área, que resultará no estímulo ou na restrição de determinadas atividades, no intuito de organizar a crescente gama de atividades que ocorrem no mar atualmente.¹¹⁵⁶

Possíveis sinergias entre o PEM e as AMPs têm sido apresentadas na literatura.¹¹⁵⁷ De maneira geral, afirma-se que ele, ao fornecer um planejamento ecossistêmico de escala mais abrangente, pode aumentar a efetividade das AMPs, que muitas vezes é prejudicada por causa dos impactos levados a cabo ao redor, ou porque, em razão de regras de competência, um recorte artificial do ecossistema tem de ser operado quando da criação de um espaço protegido.¹¹⁵⁸ Quanto à relação das AMPs com as comunidades indígenas e locais, sustenta-se que o PEM pode facilitar a compensação de comunidades costeiras que perderam territórios de pesca, permitindo que eles se beneficiem dos resultados da instituição de áreas protegidas restritivas; e dar mais adaptabilidade à gestão pesqueira realizada em AMPs, se ele incorporar medidas de

¹¹⁵² Como o relatório do workshop realizado pelo SBSTTA em 1998 já demonstrava e foi reiterado posteriormente em outras decisões da COP da CDB, a exemplo do programa de trabalho em áreas protegidas estabelecido pela decisão VII/28, em seu parágrafo 8º.

¹¹⁵³ Nesse sentido: DOUVERE, F., The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management., *Marine Policy*, v. 32, p. 762–771, 2008; KIRKVELDT, Trine Skovgaard, An ocean of concepts: Why choosing between ecosystem-based management, ecosystem-based approach and ecosystem approach makes a difference, *Marine Policy*, v. 106, p. 1–11, 2019.

¹¹⁵⁴ EHLER, Charles; ZAUCHA, Jacek; GEE, Kira, Maritime/Marine Spatial Planning at the interface of research and practice, *in*: GEE, Kira; ZAUCHA, Jacek (Eds.), *Maritime Spatial Planning: past present, future*, Cham: Springer, 2019, p. 1. Vale acrescentar que a Unesco apresenta 70 países/territórios que estão, pelo menos, numa fase preparatória para adotar a ferramenta. Para ter acesso ao material, consultar: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/overview/>.

¹¹⁵⁵ BECKER-WEINBERG, Vasco, Preliminary thoughts on marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 32, p. 570–588, 2017.

¹¹⁵⁶ EHLER; ZAUCHA; GEE, Maritime/Marine Spatial Planning at the interface of research and practice, p. 18; ZACHARIAS, Mark, *Marine policy: an introduction to governance and international law of the oceans*, London: Routledge, 2014.

¹¹⁵⁷ Ver, por todos: TROUILLET, Brice; JAY, Stephen, The complex relationships between marine protected areas and marine spatial planning: towards an analytical framework, *Marine Policy*, v. 127, p. 1–11, 2021.

¹¹⁵⁸ Nesse sentido: AGARDY, Tundi; DI SCIARA, Giuseppe Notarbartolo; CHRISTIE, Patrick, Mind the gap: addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning, *Marine Policy*, v. 35, n. 2, p. 226–232, 2011, p. 230–231; RIBEIRO, *A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português*, p. 477.

zoneamento que alternem entre períodos de fechamento e de abertura de atividades aplicáveis dentro de áreas protegidas.¹¹⁵⁹

A AE pode impulsionar, ainda, aproximações da CDB com direitos de comunidades indígenas e locais.¹¹⁶⁰ Por exemplo, obrigações expressas de respeito aos direitos humanos e fundamentais das comunidades pesqueiras nas normas sobre conservação; de tomada em consideração das suas dinâmicas como parâmetros para compreender as causas subjacentes a problemas e soluções ambientais, ou de incorporação de métodos de análise dos processos e práticas de seus membros podem ser incluídas dentro e fora dos limites geográficos formalmente protegidos por uma AMP, como parte dos requisitos para a implementação satisfatória de uma abordagem ecossistêmica.¹¹⁶¹

As oportunidades de aprimoramento da relação entre CTPs e AMPs a partir do quadro normativo da CDB, pelo menos em teoria, são fartas. A prática, por sua vez, tem focado nos aspectos que se conectam à noção de serviços ecossistêmicos.

5.1.2.2.2 *Incorporar instrumentos de valorização de serviços ecossistêmicos*

Os principais desdobramentos alcançados, até o momento, pela abordagem ecossistêmica têm se concentrado no desenvolvimento e na aplicação de formas de avaliar economicamente a contribuição dessas comunidades para a produção de serviços ecossistêmicos, por meio do alargamento da noção de “repartição justa e equitativa de benefícios”.

Nesse contexto, importa lembrar que o dever de repartição de benefícios mais claramente adotado pela CDB diz respeito àquele que nasce com a exploração dos recursos genéticos. A necessidade de respeito, preservação e manutenção do conhecimento tradicional do art. 8º (j) é costumeiramente interpretada em conjunto com o art. 15 da CDB, sob o fundamento de que é ele que leva à exploração dos recursos genéticos, constituindo o terceiro

¹¹⁵⁹ Cf. AGARDY; DI SCIARA; CHRISTIE, Mind the gap.

¹¹⁶⁰ Morgera trata da relação entre a CDB e os direitos humanos em: Against all odds: the contribution of the Convention on biological diversity to international human rights law, *in*: **Unité et diversité du droit international/Unity and Diversity of International Law**, Leiden, the Netherland: Brill | Nijhoff, 2014, p. 983–995.

¹¹⁶¹ No mesmo sentido: ST. MARTIN, Kevin; OLSON, Julia, Creating Space for Community in Marine Conservation and Management: Mapping “Communities-at-Sea”, *in*: LEVIN, Phillip S.; POE, Melissa R. (Orgs.), **Conservation for the anthropocene ocean**, London: Elsevier, 2017, p. 123–141; ENGLER, Beyond rhetoric, p. 307; BERKES, Implementing ecosystem-based management: evolution or revolution?; STORI, Fernanda Terra *et al*, Traditional Ecological Knowledge Supports Ecosystem-Based Management in Disturbed Coastal Marine Social-Ecological Systems, **Frontiers in Marine Science**, v. 6, n. 571, p. 1–22, 2019.

objetivo da convenção.¹¹⁶² Porém, ao longo dos anos, o quadro normativo da AE tem ajudado a fazer emergir uma noção mais alargada do conceito.

Essa visão explora a relação dos Estados com as comunidades indígenas e locais ligada aos outros dois objetivos da CDB. Com base em diversas decisões da COP no assunto, Morgera e Tsioumani caracterizam-na como meio de enfatizar a necessidade de as medidas de conservação e utilização sustentável da biodiversidade envolverem, por completo, comunidades indígenas e locais e de compensar impactos negativos ou ações positivas que elas possam sofrer, no intuito de se aumentar o entendimento e o cumprimento das previsões legais que as operacionalizam.¹¹⁶³

Alguns posicionamentos da COP da CDB em torno da AE têm estimulado esse alargamento. A AE apoia a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios oriundos do uso da biodiversidade, em vez de recursos genéticos.¹¹⁶⁴ Ademais, ela sugere que as comunidades decidam sobre e realizem, com certa autonomia, a distribuição dos benefícios obtidos,¹¹⁶⁵ além de pedir que os custos e benefícios decorrentes da conservação, manutenção, uso e restauração de ecossistemas tomem em consideração todos os interesses envolvidos para viabilizar uma distribuição equitativa dos benefícios conforme previsto pelas leis nacionais, sob a crença de que a ausência de recompensa pelas ações locais induz práticas insustentáveis.¹¹⁶⁶

A tendência pode ser considerada decorrência da posição central que a noção de serviços ecossistêmicos¹¹⁶⁷ tem assumido na abordagem ecossistêmica.¹¹⁶⁸ Como se mencionou anteriormente, a manutenção desses serviços foi eleita como uma prioridade já no princípio de

¹¹⁶² Revisite-se o item 2.2.2.2.1.

¹¹⁶³ MORGERA; TSIUMANI, *The evolution of benefit-sharing: linking biodiversity and community livelihoods*, p. 160–165.

¹¹⁶⁴ De acordo com as anotações à justificativa do princípio de Malawi n.º 10 fornecidas pela decisão VII/11 da COP da CDB.

¹¹⁶⁵ Conforme as anotações à justificativa do princípio de Malawi n.º 4 e o parágrafo 18 do anexo I, seção B, da decisão VII/11 da COP da CDB.

¹¹⁶⁶ É o que se infere da leitura das anotações à justificativa do princípio 4 e da diretriz de implementação n.º 12(5) da decisão VII/11, além da diretriz operacional n.º 2, seção C, da decisão V/6 da COP da CDB.

¹¹⁶⁷ Os termos "serviços ambientais" e "serviços ecossistêmicos" são, muitas vezes, utilizados como sinônimos na doutrina. Contudo, considera-se de relevo ressaltar a distinção feita por alguns autores, que consideram o primeiro gênero e o segundo espécie. Assim, enquanto os serviços ambientais incluem os benefícios resultantes de intervenções intencionais da sociedade na dinâmica dos ecossistemas, entre os serviços ecossistêmicos estariam aqueles fornecidos exclusivamente pelos recursos naturais. Nesse sentido: MURADIAN, R., et al. *Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for ecosystem services*. **Ecological Economics**, n. 69, p. 1202-1208, 2010.

¹¹⁶⁸ Nesse sentido é de Lucia, ao afirmar que "a estrutura dos serviços ecossistêmicos fornece cada vez mais a narrativa abrangente dentro da qual a EA é articulada". (DE LUCIA, **The "ecosystem approach" in international environmental law: genealogy and biopolitics**, p. 203.) [tradução livre]

Malawi n.º 5.¹¹⁶⁹ Mas, depois da publicação da Avaliação Ecosistêmica do Milênio¹¹⁷⁰, o quadro conceitual e as metodologias resultantes do relatório passaram a dominar a elaboração posterior da AE dentro da CDB.¹¹⁷¹ Isso tem ocorrido principalmente por meio da articulação da COP com os trabalhos de dois organismos: a Plataforma Internacional sobre Biodiversidade e Serviços Ecosistêmicos (mais conhecida pelo acrônimo em inglês *IPBES*) e a iniciativa “*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*” (*TEEB*).

O trabalho da IPBES tem gerado importantes subsídios científicos para a implementação da CDB.¹¹⁷² Resultado de um processo encabeçado pelo PNUMA, a plataforma foi estabelecida formalmente em 2012 sob a forma de organismo intergovernamental independente, com o objetivo de fortalecer a interface entre ciência e política em prol da biodiversidade e dos serviços ecosistêmicos para conservação e uso sustentável da biodiversidade, bem-estar humano a longo prazo e desenvolvimento sustentável.¹¹⁷³ Nesse sentido, ela tem fornecido aos Estados que assim o desejarem, no desempenho de suas funções, além de conhecimento científico, apoio à implementação de políticas públicas e atividades de capacitação, avaliações cuidadosamente elaboradas e difundidas sobre o status da biodiversidade e dos serviços ecosistêmicos.¹¹⁷⁴

A iniciativa global TEEB, por sua vez, tem sido a grande responsável pela tradução econômica dos valores da natureza explicitados pelo MEA.¹¹⁷⁵ Sob o objetivo de “integrar os valores da biodiversidade e dos serviços ecosistêmicos na tomada de decisões em todos os níveis”,¹¹⁷⁶ o programa tem se valido do argumento de que mudanças fundamentais na forma como a biodiversidade e seus serviços são geridos e valorados são necessárias para produzir

¹¹⁶⁹ Retornar ao item 5.1.1.2.1.

¹¹⁷⁰ Sobre o referido relatório, retomar a introdução.

¹¹⁷¹ Veja-se o requerimento contido no parágrafo 22 da decisão VIII/9 feito pela COP ao SBSTTA e às partes contratantes da CDB.

¹¹⁷² Para um estudo aprofundado acerca da influência da IPBES no desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente, com foco na região do Mediterrâneo, consultar: FUTHAZAR, **Les modalités d’influence de l’IPBES sur l’évolution du droit international de l’environnement en Méditerranée.**

¹¹⁷³ Vide a Resolução 65/162 da Assembleia Geral da ONU e o sítio eletrônico da IPBES, disponível em: <https://www.ipbes.net/about>. Acesso em: 30 mar. 2021.

¹¹⁷⁴ As funções da plataforma foram definidas na 2ª sessão da reunião plenária para determinar as modalidades e arranjos institucionais do IPBES, realizada na cidade do Panamá e podem ser consultadas em: [ipbes.net/sites/default/files/downloads/functions_operating_principles_and_institutional_arrangements_of_ipbes_2012.pdf](https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/functions_operating_principles_and_institutional_arrangements_of_ipbes_2012.pdf). A mesma reunião adotou os procedimentos para a preparação dos produtos da plataforma, por meio da Decisão IPBES-2/3. Acesso em: 30 mar. 2021.

¹¹⁷⁵ A iniciativa nasceu de uma reunião do G8 + 5, em 2007, e a consideração de seus resultados foi aconselhada pela Decisão da COP X/2, de 29 de outubro de 2010, que lançou as metas de Aichi.

¹¹⁷⁶ Conforme o site oficial a iniciativa, disponível em: teebweb.org. Acesso em: 30 mar. 2021.

conhecimento e informação voltada para demonstrar os efeitos monetários da perda de serviços ecossistêmicos e facilitar a incorporação deles nas políticas públicas nacionais.¹¹⁷⁷

Nessa perspectiva, a ferramenta do pagamento por serviços ambientais/ecossistêmicos¹¹⁷⁸ tem se mostrado a principal métrica dos SE.¹¹⁷⁹ O instrumento econômico busca incentivar comportamentos ambientalmente interessantes que ultrapassam a dimensão do que é permitido, atuando por meio da celebração de contratos que preveem uma compensação condicionada à prestação de determinado serviço.¹¹⁸⁰ Para a AE, além de dar concretude à noção de serviços ecossistêmicos, ele é visto como uma forma de melhorar a “gestão ecossistêmica”, na medida em que “o alinhamento de incentivos permite que quem controla o recurso se beneficie e garante que quem gera custos ambientais pague”.¹¹⁸¹

Também se verifica certa inserção dos serviços ecossistêmicos pela via da indenização por danos ambientais apurados em áreas protegidas. Vale retomar o caso “Algumas atividades realizadas pela Nicarágua na região fronteira” para ilustrar o afirmado.¹¹⁸² É que, no litígio, que deu origem à primeira decisão da CIJ acerca de um pedido de indenização por danos ambientais,¹¹⁸³ a Costa Rica estimou como mais apropriado para a quantificação da indenização devida pela Nicarágua um método baseado na perda da capacidade do ecossistema de fornecer bens e serviços suscetíveis ou não de serem comercializados. Segundo esse método, os comercializáveis seriam objeto de valoração direta, ao passo que os que assim não fossem teriam valor pecuniário estabelecido por estudos sobre ecossistemas cujas condições são

¹¹⁷⁷ TEEB, **TEEB, the economics of ecosystems and biodiversity ecological and economic foundations**, Geneva: UN Environment, 2010, p. 4.

¹¹⁷⁸ As expressões “serviços ambientais” e “serviços ecossistêmicos” são geralmente utilizados como sinônimos na doutrina. Contudo, considera-se de relevo ressaltar a distinção entre eles, como feito por alguns autores. Para Muradian et al., os serviços ambientais são os benefícios resultantes de intervenções intencionais da sociedade na dinâmica dos ecossistemas, ao passo que entre os serviços ecossistêmicos estariam aqueles fornecidos exclusivamente pelos recursos naturais. Nesse sentido: MURADIAN, Roldan *et al*, *Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for ecosystem services*, **Ecological economics**, v. 69, p. 1202–1208, 2010.

¹¹⁷⁹ Como relatado por diversos autores, tais como: SALLES, Jean-Michel, *Significations, intérêts et limites des approches économiques de la valeur de la biodiversité*, in: HAUTEREAU-BOUTONNET, Mathilde; TRUILHÉ-MARENGO, Éve (Orgs.), **Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité? Un appel aux forces créatrices transdisciplinaires**, Paris: Éditions Mare & Martin, 2017, p. 57–85; HOUDET, Joël Germaneau; GAGNEUX, Thibaud, *Les enjeux et risques du panachage de paiements pour services écologiques*, **Synergiz**, n. 2012–02, p. 1–14, p. 2. Vale notar que o mecanismo internacional Redd+, do inglês *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, no contexto das áreas protegidas, se articula aos PSAs, na medida em que aqueles podem ser uma forma de financiamento destes, razão pela qual o Redd+ não é tratado autonomamente nesta tese.

¹¹⁸⁰ NUSDEO, *Pagamento por serviços ambientais: do debate de política ambiental à implementação jurídica*, p. 10–21.

¹¹⁸¹ Tradução livre de excertos da justificativa do princípio de Malawi n.º 4. No mesmo sentido argumenta: DE LUCIA, **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**, p. 203.

¹¹⁸² Para mais detalhes sobre os fatos que deram origem à contenda internacional, ver o item **Error! Reference source not found.**

¹¹⁸³ Ver §§ 41-42 da decisão de 2 de fevereiro de 2018.

similares às do ecossistema em questão.¹¹⁸⁴ Já a Nicarágua defendeu aplicação do custo de substituição dos serviços ecossistêmicos como valor de referência para estimar a indenização devida.¹¹⁸⁵ A CIJ, por sua vez, admitindo inexistir método único de arbitramento do valor de indenizações por danos ambientais prescrito pelo direito internacional, decidiu por aplicar ambos os métodos, com adaptações, procedendo a uma avaliação global do valor da degradação de quatro categorias de bens e serviços afetados estimada em USD 120.000, juntamente com a quantia de USD 2.708,39, referentes às medidas de restauração da zona úmida levadas a cabo pela Costa Rica.¹¹⁸⁶

Esse empenho em medir economicamente a utilidade da biodiversidade se acomoda bem nas AMPs. Com efeito, arranjos de pagamentos por serviços ambientais podem facilitar a distribuição da riqueza entre os usuários e os prestadores de serviços ecossistêmicos ou, no sentido inverso, a valoração de SE pode ajudar na mensuração de indenizações devidas por danos causados a áreas protegidas e a comunidades tradicionais correlatas. Ademais, como se explicou no item 2.2 desta tese, incentivos econômicos podem tornar mais atrativo o cumprimento das medidas restritivas previstas nesses espaços por parte de tomadores de decisão e demais atores relevantes, como as comunidades pesqueiras.¹¹⁸⁷

Mas a chamada para o constante aumento de produtividade que vem a reboque pode acabar gerando a invisibilização da grande maioria dos princípios da abordagem ecossistêmica, que não endossam uma valoração econômica dos ecossistemas, ou mesmo permitir a extinção de várias partes dos ecossistemas (as que não são benéficas aos humanos), distanciando a abordagem ecossistêmica de sua orientação holística.¹¹⁸⁸ Mais especificamente, o foco nos serviços ecossistêmicos pela AE, estreitando os objetivos da conservação para a garantia da entrega de serviços e bens aos seres humanos, tende a repetir erros anteriores de exclusão dos valores culturais das comunidades tradicionais, podendo desvirtuar o objetivo de aprimoramento das AMPs, que é justamente um dos seus grandes motores.

¹¹⁸⁴ Ver §§ 45-47 da decisão de 2 de fevereiro de 2018.

¹¹⁸⁵ Ver §§ 49-50 da mesma decisão.

¹¹⁸⁶ Ver § 157. Vale mencionar que o montante devido ainda incluiu quantias referentes ao dever de compensar as despesas tidas pela Costa Rica como consequência direta das atividades ilegais realizadas pelo estado nicaraguense, fosse pelas ações tomadas a fim de evitar danos irreversíveis na região, fosse pelo tempo decorrido entre a condenação e o arbitramento do valor da indenização. O total devido foi pago pela Nicarágua apenas um mês após a decisão de fevereiro de 2018.

¹¹⁸⁷ RIBEIRO, A **proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português**, p. 420-423.

¹¹⁸⁸ Nessa direção são os alertas feitos em: DE LUCIA, A critical interrogation of the relation between the ecosystem approach and ecosystem services, p. 111-114; WAYLEN, K. A. *et al*, The Need to disentangle key concepts from ecosystem-approach jargon, **Conservation Biology**, v. 28, n. 5, p. 1215-1224, 2014, p. 1219-1221.

Então, para além da preocupação de precificação e mercado, a relação da AE com as AMPs pode, e essa parece ser a interpretação mais consistente com a proposta do conceito, fornecer meios para fortalecer as sinergias entre as comunidades indígenas e locais e a conservação em todo o ambiente marinho. Alguns aspectos, contudo, dificultam a realização desse intento.

Se, em tese, o holismo encampado pela AE requer tornar a preocupação com o respeito aos limites do ecossistema dominante em todo o ambiente marinho e isso envolve fortalecer os direitos das comunidades locais e indígenas que promovam seus modos de vida sustentáveis, sua amplitude permite que, na prática, o viés econômico da relação entre humanos e meio ambiente seja priorizado. Isso tem feito com que a chamada de atenção para a necessidade de uma gestão integrada e adaptativa impulse o reconhecimento da importância de AMPs de múltiplo uso e de instrumentos de gestão ambiental integrada aplicáveis em todo o ambiente marinho e, ao mesmo tempo, favoreça o uso do conhecimento científico para o desenvolvimento de ferramentas que avaliem economicamente a natureza, mas sem grandes aprofundamentos em aspectos socioculturais.

Assim, embora o direito internacional tenha ajudado na delimitação da abordagem ecossistêmica, o significado assumido pelo conceito, mesmo no contexto das AMPs, depende, primordialmente, de contextos mais específicos.¹¹⁸⁹ Tendo em vista a emergência e a trajetória do conceito de abordagem ecossistêmica no direito internacional do meio ambiente, percebe-se que suas consequências práticas são incertas. A análise sobre as possíveis contribuições da AE para a problemática enfrentada nessa tese precisava de uma incursão detalhada no seu percurso internacional. Concluída essa etapa, ela só pode se completar com a avaliação dos contornos da AE no Brasil, para onde se retorna, agora, a atenção.

5.2 A RESSONÂNCIA DA ABORDAGEM ECOSISTÊMICA NO DIREITO BRASILEIRO DAS AMPs

A abordagem ecossistêmica está presente, em alguma medida, no ordenamento jurídico pátrio. Mesmo que perdurem ambiguidades quanto aos seus objetivos e elementos semânticos,

¹¹⁸⁹ Vale mencionar que a tomada em consideração de exemplos práticos de aplicação da AE para sua definição tem sido abraçada pela CDB (mas ainda engatinha, é preciso reconhecer) por intermédio da construção de um *sourcebook* eletrônico que contém uma base de dados onde é possível ter acesso a estudos de caso de implementação da abordagem ecossistêmica em variadas regiões, Estados e biomas e para a solução de problemas diversos. A criação do “sourcebook” da abordagem ecossistêmica foi determinada pelo parágrafo 9º da decisão VII/11 da COP da CDB. Ele pode ser consultado em: <https://www.cbd.int/ecosystem/sourcebook/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

vários países têm incorporado a abordagem ecossistêmica em suas normas nacionais. No Brasil, os regimes jurídicos que conformam o direito nacional das AMPs apresentam menções à abordagem ecossistêmica. Uma definição legal abrangente, contudo, ainda inexistente, talvez por influência da própria trajetória internacional acima apresentada. Esse status requer, então, que se identifiquem as aberturas do direito brasileiro das áreas marinhas protegidas à abordagem ecossistêmica (5.2.1), para, colocando esses contornos em perspectiva, desvendar as possíveis consequências que isso traz às comunidades pesqueiras em contexto de unidades de conservação marinho-costeiras (5.2.2).

5.2.1 As aberturas do direito brasileiro das AMPs à abordagem ecossistêmica

À semelhança do que ocorre entre as áreas do direito internacional do meio ambiente marinho, o direito brasileiro das AMPs contém previsões que revelam, pelo menos em parte, os elementos da noção internacional de abordagem ecossistêmica.¹¹⁹⁰ O legislador constitucional, no art. 225 da Carta Magna, ao consagrar o direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs ao Estado o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, seguido do de definir espaços territoriais especialmente protegidos, “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.¹¹⁹¹ Essas previsões, que decorrem, em boa medida, de compromissos internacionais na temática ambiental, desencadearam medidas jurídicas próprias para a proteção aos ecossistemas costeiro-marinhos (5.2.1.1), com uma presença mais consistente da AE na regulação acerca das UCs (5.2.1.2).

5.2.1.1 A conexão fraca dos diplomas normativos de gestão costeiro-marinha com a AE

Os diplomas normativos que tratam da gestão do ambiente costeiro-marinho brasileiro demonstram uma fraca conexão com o quadro conceitual da AE desenvolvido predominantemente pela CDB. Aqui serão destacados: o princípio da gestão integrada da zona

¹¹⁹⁰ Já se teve a oportunidade de analisar alguns desafios ligados à implementação da AE pelos diplomas normativos federais que tratavam da gestão dos recursos marinhos em 2016, o que se tomou por base para a elaboração do presente item. Para o estudo anterior, vide: ARAUJO, Fernanda Castelo Branco, Desafios à adoção da abordagem ecossistêmica como instrumento jurídico para a gestão dos recursos marinhos na zona costeira brasileira, *in*: OLIVEIRA, Carina Costa de *et al* (Orgs.), **Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**, Curitiba: Juruá, 2017, v. II, p. 61–84.

¹¹⁹¹ Confira: art. 225, § 1º, I e III, já tratados na introdução.

costeira como precursor da AE no direito brasileiro (5.2.1.1.1) e suas lacunas quando comparadas ao conteúdo e objetivos do quadro conceitual da AE (5.2.1.1.2).

5.2.1.1.1 *A gestão integrada da zona costeira como precursora da AE no direito brasileiro*

No Brasil, assim como ocorreu em outros países, a preocupação com os crescentes impactos ambientais sofridos pelo ecossistema marinho manifestou-se na lei inicialmente pelo espaço costeiro e teve forte influência da noção de gestão integrada da zona costeira.¹¹⁹² Essa inquietação ganhou corpo no período de redemocratização nacional, consagrando-se no PNGC, que previu as competências e os instrumentos para tanto.¹¹⁹³

A Agenda 21, da Rio-92, foi o documento que inaugurou, no nível internacional, a gestão integrada da zona costeira enquanto desencadeadora de um programa político complexo e multifacetário.¹¹⁹⁴ Nela, assinalou-se a importância do litoral à população, notadamente à população local, impelindo-se os Estados a, em nome do compromisso de praticar um gerenciamento integrado e sustentável das zonas costeiras e do ambiente marinho, entre outros: a) definir políticas e tomadas de decisão por meio de processos que incluam todos os setores, grupos e organizações interessados, com acesso à informação adequada; b) identificar os usos atuais e futuros das zonas costeiras, bem como suas interações; c) adotar medidas preventivas e de precaução na elaboração e implementação de projetos; d) desenvolver e adotar métodos indicadores de alterações de valor da zona costeira decorrente de atividades humanas.¹¹⁹⁵ Nesse sentido, a gestão integrada da zona costeira tem sido apresentada pela doutrina como um processo contínuo, dinâmico e voltado para a utilização sustentável, o desenvolvimento e a proteção das áreas e dos recursos marinhos, requerendo, portanto, o *design* de processos institucionais que permita que as decisões de todos os setores e níveis de governo sejam tomadas de forma consistente e harmoniosa com a política costeira.¹¹⁹⁶

¹¹⁹² Vale lembrar que uma breve caracterização da zona costeira brasileira foi efetuada na introdução.

¹¹⁹³ A origem e as demais políticas de ordenamento do espaço costeiro brasileiro foram apresentadas na introdução desta tese.

¹¹⁹⁴ Um breve apanhado histórico da evolução da noção de gestão costeira integrada foi apresentado em: CICIN-SAIN, Biliiana; KNECHT; KNECHT, Robert W., **Integrated coastal and ocean management: concepts and practices**, Washington: Island Press, 1998, p. 32–36.

¹¹⁹⁵ De acordo com o item 17.5 do Capítulo 17 do documento da Assembleia Geral da ONU A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II).

¹¹⁹⁶ CICIN-SAIN; KNECHT, **Integrated coastal and ocean management: concepts and practices**, p. 39.

Realizar uma gestão integrada da zona costeira constituiu o principal objetivo dos Planos Nacionais de Gerenciamento Costeiro (PNGC) lançados pela Lei n.º 7.661, de 1988.¹¹⁹⁷ Para tanto, o gerenciamento costeiro integrado brasileiro deveria se subordinar aos princípios e objetivos da PNMA,¹¹⁹⁸ tendo-se estruturado em instrumentos específicos previstos dois anos mais tarde.¹¹⁹⁹ Os nove instrumentos que compõem o PNGC podem ser classificados em operacionais, que definem competências e procedimentos institucionais; e gerenciais, assim entendidos aqueles que estabelecem ações concretas de gestão: no primeiro tipo estão os planos nacional, estaduais e municipais de gerenciamento costeiro e o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC); enquanto no segundo se enquadram o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC) e o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC).¹²⁰⁰

O Decreto n.º 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, que atualizou a PNRM, também mencionou a gestão integrada. Embora de forma bem menos operacional do que a PNGC, a “gestão integrada dos ambientes costeiro e oceânico, com vistas ao uso sustentável dos recursos do mar, e a proteção dos ecossistemas, da biodiversidade e do patrimônio genético, cultural e histórico das áreas marinhas sob jurisdição nacional” foi apresentada como uma das ações da estratégia nacional para os recursos do mar atribuídas à área de pesquisa, ciência e tecnologia marinha.¹²⁰¹

Outrossim, observa-se a presença de princípios que conformam a AE. Conservação, utilização sustentável dos recursos, participação, precaução e integração ambiental orientam as ações do PNGC e da PNRM.¹²⁰² Inclusive, desde o VIII Plano Setorial para os Recursos do

¹¹⁹⁷ Conforme a Resolução CIRM n.º 01/1990, o objetivo preponderante do PNGC é “planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, as atividades socioeconômicas na Zona Costeira, de forma a garantir a utilização, controle, conservação, proteção, preservação e recuperação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros”. A mesma priorização da gestão integrada é identificada no PNGC-II, aprovado pela Resolução CIRM n.º 05/1997, que coloca como um dos seus princípios “a gestão integrada dos ambientes terrestres e marinhos da Zona Costeira, com a construção e manutenção de mecanismos transparentes e participativos de tomada de decisões, baseada na melhor informação e tecnologia disponível e na convergência e compatibilização das políticas públicas, em todos os níveis da administração”.

¹¹⁹⁸ Vide art. 2º da Lei n.º 7.661.

¹¹⁹⁹ Cf. a Resolução da CIRM n.º 01/1990, complementada pela Resolução 05/1997. Os objetivos de cada um dos instrumentos estão elencados no art. 7º do Decreto n.º 5.300.

¹²⁰⁰ VIANNA, Luiz Fernando de Novaes Vianna; BONETTI, Jarbas; POLETTE, Marcus, Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil, **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 3, p. 357–372, 2012, p. 359.

¹²⁰¹ Ver art. 7.1.

¹²⁰² Vide, especialmente, o art. 2º do PNGC-II, o art. 5º do Decreto n.º 5.300/2004 e os arts. 6º e 7º da PNRM.

Mar, o qual serve para comunicar à sociedade as ações previstas pelos diversos órgãos e instituições do governo federal relacionadas aos recursos do mar a expressão “enfoque ecossistêmico e de sustentabilidade” tem sido incorporada.¹²⁰³

Entretanto, se é certo que a abordagem ecossistêmica se encaixa em várias das características da gestão integrada da zona costeira brasileira, faltam-lhe alguns elementos essenciais, como se passa a demonstrar.

5.2.1.1.2 *Uma apreensão parcial da AE*

Não obstante alguns princípios da AE se fazerem presentes nas normas acerca da gestão integrada da zona costeira brasileira, não se pode afirmar ao certo que o modelo de gestão almejado é ecossistêmico. As características da AE são apreendidas apenas parcialmente tanto pelo texto do PSRM e do PNGC, como no nível das ações tomadas com vistas à implementação de uma gestão costeira integrada.

Retomando-se a menção que vem sendo feita nos últimos PSRMs a um enfoque ecossistêmico, verifica-se que ela se fundamenta tão somente na necessidade de os planos e programas públicos tomarem em consideração as interconexões ecossistêmicas. Sem definição própria, a expressão adotada concentra-se na chamada de atenção para “o papel diversificado de todos os componentes” dos “ecossistemas presentes nas águas jurisdicionais brasileiras”, das espécies ao meio abiótico que neles interagem, não havendo qualquer indício de que a busca pela garantia da manutenção ou da recuperação da integridade dos ecossistemas faz parte do leque de programas e ações governamentais.

Por outro lado, o escopo espacial da PNGC, limitando-se à zona costeira, deixa de fora dos objetivos de integração toda a extensão da ZEE e da plataforma continental, cujos recursos vivos e não vivos o Estado brasileiro tem jurisdição para explorar e preservar.¹²⁰⁴ De tal modo, fica incerta a competência para criar AMPs e para realizar a gestão pesqueira além da zona costeira, o que, como se viu no capítulo 4, pode impactar a saúde dos ecossistemas costeiros, bem como a disponibilidade de estoques pesqueiros para a pesca artesanal.

Além disso, a implementação da estratégia de integração da zona costeira brasileira tem enfrentado vários obstáculos. Os desafios variam de problemas de articulação interinstitucional,

¹²⁰³ O PSRM atualmente em vigor é o X PSRM, aprovado pelo Decreto n.º 10.544, de 16 de novembro de 2020 e com vigência de 2020 a 2023. A menção ao enfoque ecossistêmico é feita sempre no art. 6.1, que trata do eixo temático sobre recursos vivos.

¹²⁰⁴ Reitere-se que o objetivo do PNGC é expressamente voltado para a zona costeira, de acordo com o art. 2º da Lei n.º 7.661. Já a jurisdição do estado costeiro sobre os recursos naturais contidos na ZEE e na plataforma continental é prevista pela CNUDM.

inconsistências entre as muitas normas regulatórias existentes (federais e locais e de regulação setorial), participação social, compartilhamento de informações até a ausência de cooperação entre governo e sociedade.¹²⁰⁵ Nesse contexto, as dificuldades ultrapassam o fato de vários conceitos do ordenamento da zona costeira serem delineados por previsões normativas confusas.¹²⁰⁶ A característica voluntária da adoção dos instrumentos de gestão integrada pelos estados e municípios costeiros, combinada com o uso majoritário de instrumentos de controle ao invés dos de planejamento, ademais, contribuíram para uma pouca adesão às ações e práticas preconizadas e, conseqüentemente, para a baixa efetivação dos objetivos almejados.¹²⁰⁷ Vale ir adiante nos comentários acerca da regulação setorial.

O setor pesqueiro é caso exemplar dessas limitações.¹²⁰⁸ A Lei da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, de 2009, apesar de não falar expressamente em AE ou na abordagem ecossistêmica das pescarias, guarda alguma proximidade com seus princípios, na medida em que condiciona o exercício da pesca à proteção dos ecossistemas; de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados; da saúde pública e do trabalhador.¹²⁰⁹ Tais previsões condizem com o elemento da consideração da existência de conexões ecossistêmicas (dimensão objetiva da gestão integrada).¹²¹⁰ Entretanto, além dos problemas de tomada em consideração de pescadores artesanais identificados no capítulo 2, os instrumentos de gestão não são bem especificados, tampouco são alvo de obrigações de coleta de dados ou de envolvimento do conhecimento de pescadores nas tomadas de decisão. A política se baseia, basicamente, em medidas para recuperação de espécies-alvo, como planos

¹²⁰⁵ Em conformidade com a organização de Wever et al. quanto aos desafios da política costeira brasileira em estudo comparado com a da Índia. Consultar: WEVER, L. *et al*, Decentralization and participation in integrated coastal management: policy lessons from Brazil and Indonesia, **Ocean & Coastal Management**, v. 66, p. 63–72, 2012. Para um estudo focado nas falhas do ZEEC, consultar: NICOLODI, João Luiz *et al*, Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy, **Marine Policy**, v. 128, p. 104470, 2021.

¹²⁰⁶ Revisite-se o item 2.2.1.

¹²⁰⁷ MMA, **Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil**, p. 34–37.

¹²⁰⁸ Para uma análise mais abrangente dos limites da abordagem setorial adotada pelo direito brasileiro para a gestão integrada e sustentável dos recursos marinhos, ver: OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela G/ B. Lima; ANDRADE, Priscila Pereira de, The contribution of environmental law to the sustainable management of marine resources in Brazil: from a sectoral to an integrated approach?, *in*: CUDENNEC, Annie; GUEGUEN-HALLOUET, Gaelle (Orgs.), **L'EU et la mer 60 ans après les Traités de Rome. Actes du colloque de Brest des 23 et 24 novembre 2017**, [s.l.]: Pedone, 2019.

¹²⁰⁹ Cf. art. 6º, *caput*, da Lei da Pesca.

¹²¹⁰ Cf. o item 5.1.2.1.2.

de recuperação de espécies ameaçadas de extinção e cotas,¹²¹¹ podendo-se afirmar que o Brasil foca num modelo não integrado de gestão pesqueira.¹²¹²

O regime das AMPs, por sua vez, já parte de um imperativo constitucional mais ousado. O dever de manutenção da integridade dos atributos que justificam a instituição de unidades de conservação representa a proibição de intervenções humanas que prejudiquem a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas, indo ao encontro do elemento diferencial do quadro conceitual da abordagem ecossistêmica da CDB discutido no item 5.1.2.1.2. Assim, como se era de esperar, é no campo das normas brasileiras diretamente ligadas à conservação da biodiversidade marinha que se verifica uma relação mais consistente com a abordagem ecossistêmica.

5.2.1.2 Uma ligação mais consistente com a legislação diretamente ligada às unidades de conservação

A regulação direta das AMPs apresenta maior conexão com os caracteres internacionais da abordagem ecossistêmica. Por meio de uma breve releitura das normas acerca das unidades de conservação, pode-se observar que, no Brasil, essa relação é historicamente influenciada pelo chamado socioambientalismo (5.2.1.2.1), mas, seguindo a tendência do direito internacional, tem se desenvolvido com mais força pela noção de serviços ecossistêmicos (5.2.1.2.2).

5.2.1.2.1 *Uma relação histórica forte construída por influência do socioambientalismo*

A conexão das áreas protegidas com os elementos que compõem a AE precede a Lei do SNUC. Já na PNMA estava presente a ideia de que as áreas protegidas eram espaços propícios para se proteger ecossistemas, não só espécies. A lei da PNMA, de 1981, trouxe a “proteção dos ecossistemas” entre os seus princípios. A preocupação vinha atrelada à “preservação de áreas representativas”, revelando a adequabilidade da instituição de espaços protegidos para a implementação da necessária tomada em consideração das interconexões ecossistêmicas.¹²¹³

¹²¹¹ Vale mencionar que, mesmo o estabelecimento de cotas é escasso no país, tendo sido introduzido na gestão pesqueira nacional em maio de 2018, pelo estabelecimento de um sistema de cotas para a tainha, como noticiado em: <https://brasil.oceana.org/pt-br/imprensa/comunicados-a-imprensa/brasil-adota-cotas-para-pesca-da-tainha>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹²¹² SEIXAS; VIEIRA, Fisher’s knowledge and the ecosystem approach to fisheries: legal instruments and lessons from five case studies in Brazil, p. 197; AZEVEDO; PIERRI, A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal, p. 65.

¹²¹³ Cf. art. 2º, IV da Lei n.º 6.938.

Mas a sintonia maior das áreas protegidas com o conceito de AE se deve principalmente ao movimento socioambiental.

Viu-se, no capítulo 2 desta tese, que os chamados direitos socioambientais de comunidades tradicionais pesqueiras vigentes no Brasil não foram cunhados em decorrência de um conceito jurídico internacional de abordagem ecossistêmica. Em verdade, foi muito devido à atuação dos movimentos sociais, que, por volta dos anos 1980, passaram a integrar aspectos ambientais para legitimar reivindicações relacionadas, sobretudo, a lutas territoriais, que direitos que reúnem proteção ambiental e de comunidades tradicionais foram formalizados no país, mesmo porque à época a noção de AE ainda era embrionária no direito internacional.

Ante à inexistência de um sistema integrado de unidades de conservação até o ano 2000, a maior ou menor conformidade com o que posteriormente veio a emergir como quadro conceitual da AE só pode ser avaliada pela regulação específica a cada categoria de UC. Nesse sentido, a institucionalização da categoria RESEX, por meio do Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990, representou o estabelecimento de arranjo jurídico precursor de vários princípios da AE, haja vista que, não apenas visava à conservação da biodiversidade por meio do uso sustentável de seus recursos, como incluía preocupações de equidade, não apenas ao permitir a permanência física e o desenvolvimento de atividades econômicas de determinados grupos sociais considerados relevantes pelos seus modos de vida, mas também ao contar com o conhecimento tradicional local acerca da natureza para a gestão do espaço protegido e a realização dos seus objetivos.¹²¹⁴

Com a instituição do SNUC, ao lado de outros elementos da AE, alguns traços socioambientais tornaram-se princípios gerais da política brasileira de conservação da biodiversidade por áreas protegidas. Os objetivos do SNUC incluem a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, assim como a proteção dos recursos naturais e de características culturais necessárias para a subsistência de comunidades tradicionais e o respeito e a valorização do seu conhecimento social e economicamente.¹²¹⁵ Face a essas orientações, quando da publicação da lei do sistema, Benjamin, tratando de suas características, afirmou que “no plano biológico, a principal característica do SNUC é a adoção do modelo ecossistêmico de conservação da natureza”, para ele definido como “a rejeição da tutela isolada e individual de espécies ou reinos em favor de uma visão mais ampla, que leva

¹²¹⁴ Wever et al. ressaltam a RESEX-MAR como parte da estratégia de descentralização da política de gestão integrada da zona costeira em: WEVER *et al*, Decentralization and participation in integrated coastal management.

¹²¹⁵ Cf. art. 4º, incisos III, VII, IX e XIII da Lei nº 9.985/2000.

em consideração a dimensão e complexidade do ecossistema e, eventualmente, de todo um bioma.”¹²¹⁶

A Política Nacional da Biodiversidade, por sua vez, conseguiu introduzir na legislação infralegal dedicada à conservação da biodiversidade considerável quantidade dos princípios de Malawi. Reiterando os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar a CDB, a política visa implementar uma “gestão dos ecossistemas” que se submete aos seus limites de funcionamento¹²¹⁷ e deve ser descentralizada ao nível apropriado; adotar modelos gerenciais adaptativos; focar nas estruturas, nos processos e nos relacionamentos funcionais; traçar objetivos de longo prazo; considerar os efeitos atuais e potenciais das atividades sobre outros ecossistemas, entre outros componentes do quadro conceitual desenvolvido pela COP da CDB.¹²¹⁸

Mas, afora os objetivos da Lei do SNUC e apesar dos princípios da PNB, os dispositivos que formam o regime jurídico das categorias de unidades de conservação estão, na sua maioria, em baixa sintonia com o conceito. Esse descompasso pode ser exemplificado pelos problemas identificados na parte I para com as comunidades tradicionais pesqueiras, como a falta de garantias de respeito aos direitos territoriais e participatórios de comunidades tradicionais nas normas acerca das categorias do grupo de proteção integral. Outrossim, em algumas categorias, a finalidade de proteger os ecossistemas aparece em termos genéricos, sem que se possa dela deprender efeitos normativos para além da consideração das interdependências ecossistêmicas.¹²¹⁹

Uma conexão forte com a abordagem ecossistêmica parece ter se concentrado, assim, nas categorias socioambientais do SNUC, RESEX e RDS. Corrobora a afirmação, ademais, o fato de que a primeira adoção expressa da abordagem ecossistêmica ocorreu nos regulamentos acerca da gestão das RESEX. Conforme comentado no item 3.2.3.2.2, o roteiro metodológico para a elaboração de planos de manejo de RESEX de recursos pesqueiros, vigente de 2004 a 2007, se valia de um “princípio ecossistêmico”. Ele partia da premissa da interconectividade e interdependência entre sistemas ecológicos marinhos e costeiros e buscava a conservação da biodiversidade pela identificação das funções e serviços oriundos do funcionamento dos ecossistemas. Outros princípios traziam igualmente elementos do conceito trabalhado pela

¹²¹⁶ BENJAMIN, Antônio Herman, Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, *in*: **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**, Rio de Janeiro: Forense universitária, 2001, p. 296–297.

¹²¹⁷ Cf. o Anexo do Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002, art. 2º, XVI.

¹²¹⁸ Ver Anexo, art. 4.º VI, VII e VIII do Decreto 4.339.

¹²¹⁹ Vide arts. 10, 11 e 16.

CDB, como o da precaução, o do manejo adaptativo e o do manejo em situação de carência de informações. No entanto, a presença deles não foi bem recebida, não apenas porque os princípios não faziam parte do vocabulário local, mas também porque resultaram num modelo de plano de manejo altamente sofisticado, distanciando os pescadores de sua elaboração, ao invés de aproximá-los. Como resultado, o roteiro veio a ser substituído, apenas três anos mais tarde, por um novo documento onde não mais figuravam quaisquer princípios norteadores.

Uma segunda inserção expressa da AE, desta feita mais ampla, se deu em 2006, por meio do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. Já sob influência do quadro conceitual da AE desenvolvido na CDB,¹²²⁰ o decreto que o instituiu incorporou a “adoção da abordagem ecossistêmica na gestão das áreas protegidas” como princípio orientador das ações a serem desenvolvidas no seu âmbito.¹²²¹ Demais disso, estabeleceu-se, no eixo temático “avaliação e monitoramento”, o objetivo de “adotar o modelo de gestão adaptativa no âmbito da abordagem ecossistêmica com base nos resultados do monitoramento e avaliação da efetividade, eficácia e eficiência das unidades de conservação”. Uma definição do conceito conforme a CDB chegou a figurar no glossário, realçando o seu papel para a manutenção da riqueza biológica e de processos ecológicos “necessários para sustentar a composição, estrutura e função dos habitats ou ecossistemas considerados” e a promoção da “conservação e uso sustentável de maneira equitativa”, além da importância de se “estabelecer práticas e metas explícitas, regularmente atualizadas de acordo com resultados de atividades de monitoramento e pesquisa”.

Mas, nos últimos anos, a ressonância mais forte da AE nas unidades de conservação marinho-costeiras tem se dado, claramente, sob o discurso dos serviços ecossistêmicos.

5.2.1.2.2 *Uma incorporação indireta por meio da noção de serviços ecossistêmicos*

A noção de serviços ecossistêmicos tem ganhado cada vez mais espaço nas normas acerca de áreas marinhas protegidas no Brasil. Quando se recorda o quanto esse processo é atrelado ao conceito de abordagem ecossistêmica na esfera do direito internacional, observa-se que o crescente desenvolvimento de instrumentos para avaliar economicamente serviços ecossistêmicos tem sido a principal implicação da abordagem ecossistêmica na gestão de unidades de conservação marinho-costeiras.

¹²²⁰ O PNAP menciona, em seu preâmbulo, o plano de trabalho sobre áreas protegidas, adotado em 2004 pela Decisão COP VII/28.

¹²²¹ Art. 1.1 (X) do anexo ao Decreto do PNAP.

É possível afirmar que a Lei do SNUC incorporou a noção de serviços ecossistêmicos. Já constava nos objetivos do sistema “valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica” e proteger ou favorecer contribuições da natureza para o bem-estar humano como: “paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica”, “as características relevantes natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural”, “a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”.¹²²² Ademais, o texto original já previa a possibilidade de pagamento pelos serviços de provisão de água e energia elétrica de que pudessem se beneficiar instituições públicas ou privadas.¹²²³

Não tendo previsto instrumentos para o alcance desses objetivos, a implementação da noção de serviços ecossistêmicos implícita à lei do SNUC foi ocorrendo pela articulação com outros dispositivos normativos. À época da instituição do sistema, de fato, o tema, embora viesse sendo estudado há cerca de duas décadas, ainda era objeto de pesquisas dispersas e muitas controvérsias. Com a publicação do relatório “Avaliação Ecosistêmica do Milênio” e as implicações que ele trouxe, inclusive no direito internacional do meio ambiente, começou-se a desenvolver, também no Brasil, ferramentas jurídicas para mensurá-los, sobretudo o pagamento por serviços ambientais.¹²²⁴

O instrumento do PSA foi introduzido expressamente em textos legais estaduais em 2009, fazendo-se constar numa lei federal a partir do novo Código Florestal.¹²²⁵ Essa lei autoriza o governo federal a instituir “programa de apoio à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável”, inclusive por meio do “pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais”, entre as quais figuram as atividades de conservação da biodiversidade.¹²²⁶

A incorporação do mecanismo na gestão das unidades de conservação foi facilitada pelo TEEB. Em 2012, o projeto “Conservação da biodiversidade através da Integração de serviços ecossistêmicos em políticas públicas e na atuação empresarial – projeto TEEB regional-local”

¹²²² Cf. art. 4º, XI, VI, VII e XII, respectivamente.

¹²²³ De acordo com os arts. 47 e 48 da Lei do SNUC.

¹²²⁴ Arranjos jurídicos de estímulo econômico em UCs que não utilizam expressamente a ferramenta foram explorados no item 2.2.2.1.

¹²²⁵ A exemplo do art. 23 da Lei Estadual n.º 13.798, de 09 de novembro de 2009, que instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo (PEMC).

¹²²⁶ Cf. arts. 41 e 58 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

passou a ser implementado no Brasil, por meio de uma parceria firmada entre o governo alemão e o MMA. Com o objetivo principal de inculcar o enfoque de serviços ecossistêmicos no contexto do planejamento e gestão de UCs, suas ações, que somente vieram a ser concluídas em 2019, tiveram influência no último processo de revisão dos roteiros metodológicos acerca de planos de manejo realizado pelo ICMBio.¹²²⁷

O atual Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão dos Planos de Manejo de Unidades de Conservação Federais, publicado em 2018 no intuito de pautar as ações do ICMBio na construção das regras de gestão cabíveis em todas as categorias de UCs à exceção das RPPN, dedicou uma sessão para o assunto.¹²²⁸ Nele, o enfoque de serviços ecossistêmicos da gestão de UCs é tratado como decorrência do princípio da abordagem ecossistêmica adotado pelo PNAP e é considerado de grande utilidade para comunicar a importância da UC para as comunidades do entorno e a sociedade em geral, podendo ser aplicado por meio de uma avaliação dos serviços ecossistêmicos prestados na UC durante a fase de elaboração do plano de manejo ou mesmo compor um dos planos específicos do documento.¹²²⁹ O enfoque de serviços ecossistêmicos encabeçado pelo TEEB foi testado, contudo, apenas no Parque Nacional do Iguaçu, que não é marinho-costeira, como caso-piloto.¹²³⁰

A crescente adesão aos serviços ecossistêmicos culminou, recentemente, na instituição de uma política estruturante do instrumento de pagamento por serviços ambientais no nível nacional.¹²³¹ Interessa ressaltar, em suma, que a lei instituidora da Política Nacional de PSA determina a integração da política com o SNUC e prevê as UCs de proteção integral, reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, assim como as áreas de exclusão de pesca como entre os possíveis locais de sua implementação.¹²³² Outrossim, ela estabelece que os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais terão prioridade na contratação de PSA e que “membros de comunidades tradicionais e pescadores profissionais que, historicamente, desempenhavam suas

¹²²⁷ TEEB; ICMBIO, Diretrizes federais para a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação (UCs) e comunicação do seu valor para a sociedade, 2019, p. 3–4.

¹²²⁸ Acerca dos instrumentos que compõem o plano de manejo e do papel dos roteiros metodológicos, revise-se o item 2.1.3.2.2.

¹²²⁹ Vide págs. 44 a 46. O roteiro pode ser acessado em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹²³⁰ TEEB; ICMBIO, Diretrizes federais para a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação (UCs) e comunicação do seu valor para a sociedade, p. 7–9.

¹²³¹ O Projeto de Lei n.º 5.028/2019, anterior PL 312/2015, foi aprovado em dezembro de 2020, transformando-se na Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Para o trâmite do referido PL, consultar: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946475>. Acesso em: 02 abr. 2021.

¹²³² De acordo com o art. 8º, III e VI.

atividades no perímetro protegido e suas adjacências, desde que atuem em conjunto com o órgão ambiental competente na fiscalização”, serão os recebedores dos valores arrecadados nas áreas de exclusão de pesca.¹²³³

Enfim, a trajetória da abordagem ecossistêmica nos textos jurídicos nacionais traçada até aqui é bem similar àquela internacional. Ao passo que, nas normas de gestão do ambiente marinho-costeiro brasileiro, prevalecem menções esparsas ou indiretas de alguns de seus princípios, insuficientes para demonstrar um engajamento forte com o conceito, no SNUC há uma incorporação mais consistente, em que pese cada vez mais dominada pela noção de serviços ecossistêmicos.

Não se pode esquecer, entretanto, o objetivo de melhorar a performance das AMPs que é próprio da AE. Essa função, contraposta ao estágio atual da AE no direito brasileiro das áreas marinhas protegidas conduz, então, a se pensar no panorama futuro dos potenciais do conceito para lidar com os problemas relativos aos direitos de comunidades tradicionais pesqueiras, o que será discutido abaixo.

5.2.2 Perspectivas futuras frente aos problemas para com os direitos das CTPs

O futuro do direito brasileiro das AMPs brasileiras certamente permanecerá sendo influenciado pela abordagem ecossistêmica. O item derradeiro desta tese se presta a discutir a o porvir dos arranjos jurídico-institucionais atualmente existentes sob duas perspectivas: aquilo que, segundo os indícios, deve ocorrer e os potenciais menos evidentes, mas que também podem ser explorados, sob o manto da abordagem ecossistêmica. Nesse sentido, demonstrar-se-á a provável consolidação de instrumentos com fins primordialmente econômicos (5.2.2.1), assim como hipotético aproveitamento do potencial de fortalecimento dos direitos de CTPs (5.2.2.2).

5.2.2.1 A provável consolidação de instrumentos econômicos articuláveis às UCs

O cenário mais provável das contribuições da AE ao direito brasileiro das AMPs está no alcance de avanços na gestão costeiro-marinha integrada pela adoção de instrumentos jurídicos articuláveis às UCs. As consequências para as CTPs em contexto de UCs, nesse contexto, são focadas em aspectos econômicos.

Para tratar do assunto, um bom indicador é o Projeto de Lei n.º 6.969, de 2013, que visa instituir a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho

¹²³³ Em consonância com os arts. 6º, § 2º e 8º, § 3º.

Brasileiro.¹²³⁴ A mobilização em torno da proposta ganhou corpo com o reconhecimento da necessidade de atualização da PNGC como uma das conclusões do seminário promovido pela ONG Fundação SOS Mata Atlântica e a Frente Parlamentar Ambientalista da Câmara dos Deputados para discutir a proteção dos ecossistemas marinhos após 25 anos da Constituição Federal de 1988. A política viria a integrar as políticas públicas de proteção, uso e conservação do bioma marinho sob jurisdição do estado brasileiro, por meio da definição dos princípios, objetivos e instrumentos voltados ao desenvolvimento sustentável da região marinho-costeira do Brasil, em conformidade com os compromissos internacionalmente assumidos.¹²³⁵

Depois de passar por consideráveis alterações, referido projeto de lei está prestes a ser apreciado, em regime de urgência, pelo plenário da Câmara dos Deputados. A apreciação pelo plenário deve-se ao fato de que a proposta havia sido rejeitada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural em junho de 2015, vindo a ser aprovada, em agosto de 2017, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme relatório apresentado pelo Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ).¹²³⁶ Em março de 2021, uma nova subemenda foi apresentada pelo atual relator da proposta, deputado federal Túlio Gadêlha (PDT-PE), em relatório que concluiu pela constitucionalidade do projeto.¹²³⁷ Essa versão trouxe ligeiras alterações em relação à versão de 2017, apesar de mudanças mais substanciais terem sido sugeridas pela sociedade civil e a academia, a partir de discussões ocorridas em eventos virtuais.¹²³⁸

Nesse processo, alguns dispositivos foram removidos, outros reiteram princípios já consagrados pelo direito ambiental. O fato é que muitos deles, até pelo objeto do projeto, são intimamente ligados ao quadro conceitual internacional da AE. Por tal motivo, é com base na análise da evolução da proposta (5.2.2.1.1) que se vislumbram as contribuições de um PEM

¹²³⁴ A tramitação do PL-6969 na Câmara dos deputados pode ser consultada em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 04 abr. 2021.

¹²³⁵ FIGUEIREDO, Mauro; GONÇALVES, Leandra, Uma lei para a conservação do bioma marinho brasileiro, *in*: MENEZES, Wagner (Org.), **Direito do mar: desafios e perspectivas**, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 330–342.

¹²³⁶ Vide nota de rodapé n.º 1234.

¹²³⁷ O relatório apresentado pode ser consultado em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 03 abr. 2021.

¹²³⁸ Alguns seminários on-line dedicaram-se a apresentar críticas e sugestões ao PL-6969 ao longo do ano de 2020. Um deles foi promovido pelo Paniel-Mar, como parte do II Seminário inter-redes do Horizonte oceânico brasileiro, em 14 de maio de 2020, e outro pelo Grupo de estudos em direito, recursos naturais e sustentabilidade da Universidade de Brasília (Gern-UnB), em 22 de outubro de 2020. Ambos podem ser consultados, respectivamente, em: <https://www.youtube.com/watch?v=gFctmqWr8Ag> e <https://www.youtube.com/watch?v=cqHJ6wDU1L0>. Acesso em: 03 maio 2021.

focado em aspectos econômicos como provável desdobramento da AE na problemática dos direitos das CTPs em face do direito brasileiro das AMPs (5.2.2.1.2).

5.2.2.1.1 *A evolução do projeto de lei da PNCMar como indicador*

As discussões em torno do desenho jurídico da PNCMar permitem identificar os prováveis desdobramentos da AE no direito que lida com a gestão do espaço marinho brasileiro, como foco nas comunidades tradicionais pesqueiras. Na análise dos dispositivos que constituem o coração da proposta, avulta-se o PEM como principal porta-voz da abordagem ecossistêmica.¹²³⁹

Primeiramente, importa apontar os aspectos que acompanham a proposta desde a sua versão inicial. Tendo nascido da necessidade de se promover uma gestão integrada em todo o ambiente marinho, alguns de seus princípios e instrumentos já estavam, em alguma medida, presentes no direito ambiental brasileiro. Exemplificam essa assertiva, entre os princípios, o do poluidor-pagador e usuário-pagador, protetor-recebedor e provedor-recebedor, participação, prevenção e precaução.¹²⁴⁰ Já com relação aos instrumentos, a avaliação e o estudo de impacto ambiental, bem como as áreas protegidas.¹²⁴¹ Visto que inicialmente pensados para aplicação em terra firme, reiterá-los faz que se retire qualquer dúvida acerca da aplicabilidade deles no contexto do mar.

Ademais, brandos aprofundamentos são feitos quanto às suas delimitações legais. No caso do princípio da precaução, implicitamente adotado no Brasil, cuja definição estabelece recair “o ônus da prova sobre o proponente do empreendimento”, indo-se além do texto dado princípio pela Rio-92.¹²⁴² Do mesmo modo, alguns dos instrumentos já previstos na PNMA ou na PNGC ganham uma feição nacional mais clara, como os indicadores e relatórios de qualidade e saúde, bem como as listas de espécies ameaçadas de extinção.¹²⁴³

Há também claras inovações no PL da PNCMar. Uma delas é a adoção do planejamento espacial marinho, que, presente desde a versão original, em nenhum momento de seu trâmite foi questionado.¹²⁴⁴ Na versão de 2017, ele é definido da seguinte forma: “processo político

¹²³⁹ Como o substitutivo do Deputado Túlio Gadêlha ainda não foi apreciado pela Câmara, tomar-se-á em consideração a proposta inicial, de 2013 e aquela aprovada pela Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, em agosto de 2017.

¹²⁴⁰ Cf. art. 4º da versão de 2017.

¹²⁴¹ Vide art. 6º da versão de 2017.

¹²⁴² Cf. art. 2º, VIII da versão de 2017. Sobre o princípio da precaução, consultar nota de rodapé n.º 1135.

¹²⁴³ Também previstos no art. 6º.

¹²⁴⁴ GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri *et al*, Unveiling the genesis of a marine spatial planning arena in Brazil, *Ocean & Coastal Management*, v. 179, p. 1–11, 2019, p. 6.

multisetorial, integrado, adaptativo e contínuo para a organização racional do uso do mar e de seus recursos” que visa “identificar áreas adequadas para os vários tipos de atividades, reduzir impactos ambientais e conflitos entre os usos, promover usos compatíveis e a conservação da biodiversidade, e preservar serviços ecossistêmicos” e “contribuir para o desenvolvimento sustentável do País”.¹²⁴⁵

A justificativa do PL já trazia igualmente a necessidade da adoção de uma abordagem ecossistêmica nos esforços de conservação. Isso se traduziu, basicamente, pela previsão de um capítulo para “espaços marinhos especialmente protegidos”, em que se estabelecem algumas especificidades das “unidades de conservação marinhas de proteção integral ou de uso sustentável”, integrantes do SNUC. Os espaços não são, contudo, objeto de definição, tendo sido tratados como as “áreas protegidas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que estejam localizadas no Bioma Marinho”;¹²⁴⁶ ora como “sistema de áreas marinhas especialmente protegidas”.¹²⁴⁷ O uso de outras medidas espaciais de conservação, na versão aprovada em 2017, ficou a cargo das diretrizes previstas no art. 5º, onde se mencionavam as áreas protegidas previstas na PNAP, tais como APPs, reservas legais e terras indígenas “de pelo menos 10% de áreas marinhas e costeiras”.¹²⁴⁸

Ainda, desde o início, o projeto incorporava “ecossistemas” e buscava consagrar formalmente uma definição legal de abordagem ecossistêmica próxima ao conceito internacional. Menções aos “ecossistemas” são marcantes em todas as versões, ressaltando uma preocupação com as interconexões biológicas e não biológicas do espaço costeiro-marinho.¹²⁴⁹ Da mesma forma, uma definição de “manejo ecossistêmico integrado” é proposta, à semelhança da gestão adaptativa apregoada pela AE.¹²⁵⁰ Propõe-se, até mesmo, uma definição para “gestão ecossistêmica”, cujo texto é bem próximo à definição sintética da CDB para AE.¹²⁵¹ Importa destacar que, da primeira versão para a de 2017, o manejo ecossistêmico integrado deixou de

¹²⁴⁵ Cf. art. 2º, VII da versão de 2017.

¹²⁴⁶ Cf. art. 6º, X da versão de 2017.

¹²⁴⁷ De acordo com o art. 6º, X, da subemenda apresentada em 2021.

¹²⁴⁸ Na proposta recentemente apresentada, torna-se possível adotar medidas excepcionais pelo plano de manejo de UCs, a exemplo de “temporalidades, sazonalidades e territorialidades peculiares associadas às correntes ou outros fenômenos marinhos”. A nova versão também incorpora o entendimento mais recente do IBGE de que o espaço marinho é mais bem enquadrado como um sistema, delimitado conforme o Mapa de Biomas e Sistema Costeiro-Marinho do Brasil.

¹²⁴⁹ Vide, p. ex. o art. 3º de ambas as versões.

¹²⁵⁰ A mesma definição está presente no art. 2º, V do substitutivo aprovado em 2017 e art. 3º XII, da minuta inicial: “processo adaptativo que considera interativamente a avaliação do problema, as prioridades de políticas públicas e a formulação e implementação destas por meio de instrumentos e medidas adequadas, considerando as múltiplas perspectivas e partes interessadas envolvidas”.

¹²⁵¹ As definições pouco variaram na proposta inicial e na versão adotada em 2017 e foi mantida na última subemenda apresentada. Vide arts. 3º, V, do PL original e 2º, IV, da versão de 2017.

ser um princípio para figurar tão somente como um conceito, ao passo que a gestão ecossistêmica, contrariamente, passou a ser considerada um princípio da PNCMar, o que parece mais condizente com o quadro conceitual proposto no nível internacional pela CDB.¹²⁵²

Outro ponto sofreu alterações mais significativas entre as versões de 2013 e 2017 do PL 6.969: o ordenamento pesqueiro. A proposta inicial dedicava um título para a conservação e o uso sustentável dos recursos pesqueiros. Nele, várias medidas eram nominadas no intuito de garantir um melhor monitoramento, avaliação e controle das atividades pesqueiras, tais como a realização periódica de estatística pesqueira e o licenciamento ambiental da pesca industrial.¹²⁵³ Por outro lado, dispositivos fora dessa seção traziam instrumentos e garantias de estímulo à produção sustentável, como a possibilidade de instituição de áreas de exclusão ou restrição de pesca e de áreas exclusivas para a pesca realizada por “populações locais dependentes de recursos e ecossistemas marinhos;¹²⁵⁴ e “a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico” como um dos possíveis objetivos do uso de pagamento ou incentivo a serviços ambientais.¹²⁵⁵ Essa parte foi, porém, rejeitada na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, não mais constando na versão aprovada em 2017, após reclamações do setor pesqueiro pelo fato de que não haviam sido previstas medidas para outras atividades econômicas.¹²⁵⁶

Após a aprovação do substitutivo apresentada pelo Deputado Molon, em agosto de 2017, contudo, a conjuntura política do país alterou-se sobremaneira e o andamento do PL perdeu força mais uma vez, chegando a ser arquivado em janeiro de 2019. A fim de dar novo fôlego à proposta, as discussões em torno do PL, que têm sido promovidas com a ajuda do meio acadêmico, têm avançado em direção a um texto ainda mais conectado com a noção de serviços ecossistêmicos e que tem no PEM sua principal inovação, como estratégia para garantir a conquista de aberturas iniciais que possam ser detalhadas por leis específicas posteriormente.¹²⁵⁷

¹²⁵² Vide arts. 3º, XII e 5º, VII da versão de 2013 e arts. 2º, IV e V e 4º, VII, da versão de 2017. Vale observar que, na subemenda de 2021, a previsão do manejo ecossistêmico integrado como princípio foi retomada.

¹²⁵³ Vide arts. 12 a 15 da versão de 2013.

¹²⁵⁴ Vide art. 10, II, e III da versão de 2013.

¹²⁵⁵ Cf. art. 18, I, f, da versão de 2013.

¹²⁵⁶ Vale mencionar que a proposta de 2021 reinsere seção sobre o uso e a conservação dos recursos pesqueiros e a previsão de instituição de áreas exclusivas para a pesca artesanal, por ato do poder executivo federal ou estadual (vide arts. 8º ao 11).

¹²⁵⁷ Por exemplo, a minuta atualmente em construção propõe uma definição para serviços ecossistêmicos, além de fazer menção a eles nas definições de “abordagem ecossistêmica e de “gestão de base ecossistêmica”, o que não se observava nas versões anteriores. Vide art. 3º, I, V e XVIII.

Nesse contexto, merecem destaque importantes aberturas que podem ser conquistadas para as comunidades tradicionais. Pela primeira vez, os gestores públicos são chamados, de maneira expressa, a aprimorar a participação de comunidades tradicionais costeiras no planejamento e na execução das políticas públicas costeiro-marinha, por meio da “criação e monitoramento de indicadores de qualidade ambiental do Bioma Marinho e ecossistemas costeiros associados com base em pesquisas científicas e no conhecimento das populações tradicionais” e do “reconhecimento e valorização dos direitos territoriais e dos conhecimentos tradicionais dos pescadores artesanais e das comunidades extrativistas marinhas, associados ao uso e conservação dos recursos naturais e ecossistemas costeiros e marinhos”.¹²⁵⁸

Assim, acredita-se que os impactos imediatos da abordagem ecossistêmica no direito das áreas marinhas protegidas brasileiras devem estar ligados à demonstração de novas oportunidades de exploração econômica, juntamente com uma chamada de atenção para todo o espaço marinho brasileiro, prezando-se pela integração das políticas públicas existentes, e para a necessidade de maior envolvimento das comunidades tradicionais pesqueiras na gestão costeiro-marinha. A previsão de instrumentos mais concretos e específicos para esse grupo social, como PSA e áreas exclusivas para a pesca artesanal, pode vir como desdobramento futuro, mas, no curto prazo, parece bastante improvável. Os maiores potenciais de contribuição da PNCMar para a harmonização da relação com as CTPs, por via de consequência, conectam-se aos contornos prováveis assumidos pelo PEM.

5.2.2.1.2 Contribuições imediatas concentradas num PEM focado no crescimento econômico da Amazônia Azul

No cenário mais provável, as contribuições imediatas da incorporação da abordagem ecossistêmica ao ordenamento marinho-costeiro limitam-se àquilo que um PEM atrelado ao discurso de valorização econômica de serviços ecossistêmicos tem a oferecer. Sob esse recorte, tende-se a focar em ganhos econômicos, sendo possível, inclusive, agravar-se problemas sociais. Aqui, apresentar-se-ão aspectos positivos e ponderações, cotejando-se o PEM previsto no PL da PNCMar com os problemas jurídicos enfrentados pelas comunidades tradicionais pesqueiras em contexto de áreas marinhas protegidas.

É digno de destaque que, muito embora a adoção do PEM venha sendo defendida mundialmente, os riscos sociais a ele associados não são desprezíveis. Por um lado, viu-se que

¹²⁵⁸ Cf. o art. 5º, I e X do substitutivo aprovado em 2017. Os mesmos dispositivos foram mantidos na subemenda proposta em março de 2021 pelo deputado Gadêlha, no art. 6º, II e XII.

os grandes argumentos a favor do PEM em relação às AMPs estão no auxílio que ele pode significar para conectar esses espaços ao restante do ambiente marinho e facilitar a gestão de conflitos, podendo gerar bons resultados para todos os interessados.¹²⁵⁹ De fato, ele serve como um mapeamento abrangente, passível de oferecer à gestão marinho-costeira integrada uma série de outros instrumentos de conservação, tanto internamente aplicáveis às áreas marinhas protegidas, como a elas complementares.¹²⁶⁰ Por outro lado, estudiosos no tema têm levantado a necessidade de uma maior reflexão acerca dos impactos sociais do PEM.¹²⁶¹

Geralmente, o PEM é adotado em legislações nacionais como uma ferramenta para atingir objetivos ligados ao desenvolvimento sustentável de uma “economia azul”.¹²⁶² No Brasil, a preocupação com a Amazônia Azul,¹²⁶³ em especial com vistas ao crescimento econômico, já era presente quando da propositura do PL n.º 6.969, tendo-se tornado assunto dominante e, porque não dizer, condição para o andamento do projeto.¹²⁶⁴

Também na esteira da tendência internacional, o PEM no Brasil, enquanto expressão de uma abordagem ecossistêmica, visa operacionalizar a valoração econômica de serviços ecossistêmicos. Costuma-se afirmar que o instrumento pode aumentar a efetividade da conservação no espaço marinho ao tornar claras as metas para a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas em todo o território marinho brasileiro e definir incentivos a atividades que contribuam para o alcance dessas metas.¹²⁶⁵

Sob esse viés, o PEM, conforme previsto no PL da PNCMar, pode impulsionar a articulação de arranjos de pagamentos por serviços ambientais recém regulados por uma

¹²⁵⁹ Retomar item 5.1.2.2.1.

¹²⁶⁰ No mesmo sentido: DIZ, Daniela *et al*, Mainstreaming marine biodiversity into the SDGs: the role of other effective area-based conservation measures (SDG 14.5), **Marine Policy**, v. 93, p. 251–261, 2018..

¹²⁶¹ Entre outros: FLANNERY, Wesley *et al*, Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: cui bono?/“More than fishy business”: epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all planning is evil?/Marine spatial planning: a Canadian perspective/Maritime spatial planning – “ad utilitatem omnium”/Marine spatial planning: “it is better to be on the train than being hit by it”/Reflections from the perspective of recreational anglers and boats for hire/Maritime spatial planning and marine renewable energy, **Planning Theory & Practice**, v. 17, n. 1, p. 121–151, 2016; FLANNERY, Wesley; HEALY, Noel; LUNA, Marcos, Exclusion and non-participation in marine spatial planning, **Marine Policy**, v. 88, p. 32–40, 2018; QUEFFELEC, Betty *et al*, Marine spatial planning and the risk of ocean grabbing in the tropical Atlantic, **ICES Journal of Marine Science**, p. 1–13, 2021.

¹²⁶² Como reconhecido pela UNESCO, em: <http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/overview/>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹²⁶³ Amazônia Azul é expressão criada pela Marinha brasileira para designar o território marítimo brasileiro como comparável à Amazônia em termos de propriedades naturais, no intuito de ressaltar a posição estratégica que possui para o Brasil. Sobre isso, consultar: <https://www.marinha.mil.br/spp/amazonia-azul>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹²⁶⁴ É o que se depreende da leitura da justificativa inicial do PL-6969, juntamente com os relatórios das comissões da câmara dos deputados pelas quais ele passou ao longo desses anos de tramitação.

¹²⁶⁵ FIGUEIREDO, **Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação marinha no Brasil: a contribuição do direito ambiental**, p. 155–156.

política nacional à gestão marinho-costeira brasileira. Realizando um zoneamento em nível nacional, e não mais estadual e municipal como os instrumentos previstos pela PNGC, o PEM pode auxiliar no aprimoramento da implementação do princípio do uso sustentável que é parte da obrigação de conservar a biodiversidade marinha, indicando medidas compensatórias para pescadores artesanais afetados por restrições de acesso aos recursos pesqueiros, sejam elas permanentes ou intermitentes, dentro ou fora de UCs; ou remunerando-os pela participação no monitoramento do cumprimento das regras de conservação adotadas. Ainda, pelo seu caráter multisetorial, o PEM pode servir para impulsionar a adaptação do seguro-defeso para que se torne verdadeiro PSA.¹²⁶⁶

No entanto, mesmo essas potencialidades econômicas devem enfrentar dificuldades de concretização. Isso porque o substitutivo de 2017 carece de importantes detalhes. De um lado, não há previsão de financiamento para a adoção do PEM. Esse tem sido um sério obstáculo ao PL, para o que pesquisadores têm chamado atenção, sugerindo a instituição de um fundo próprio.¹²⁶⁷ De outro lado, faltam previsões de justiça distributiva para que os benefícios econômicos promovidos pelo PEM alcancem as CTPs. É que, se o texto originário do PL, ainda que de maneira tímida, previa detalhes que facilitavam o alcance dos benefícios econômicos promovidos pelas CTPs, a versão adotada em 2017 as retirou. Exemplificavam essa tentativa o princípio do “respeito ao direito da população, em especial das comunidades extrativistas e de pescadores artesanais locais, de acesso aos recursos e ecossistemas marinhos e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação”,¹²⁶⁸ e a previsão de que o pagamento realizado “será prioritariamente destinado a populações locais e associações comunitárias e às iniciativas locais, legitimadas pelos conselhos de meio ambiente de sua região, voltadas à conservação e à proteção de ecossistemas e recursos marinhos”.¹²⁶⁹

Outrossim, no contexto brasileiro, a institucionalização do PEM pode, como estudiosos têm alertado com base em experiências de outros países, agravar a exclusão social.¹²⁷⁰ Considerando que o PEM não só lida com o crescente interesse na exploração dos recursos e

¹²⁶⁶ Em sentido semelhante são as propostas de PSA para os pescadores da ESEC de Tamoios feitas em: BEGOSSI, Alpina *et al*, Compensation for environmental services from artisanal fisheries in SE Brazil: Policy and technical strategies, *Ecological Economics*, v. 71, p. 25–32, 2011. Vale mencionar que o seguro-defeso já é considerado um arranjo semelhante ao do PSA, também, em: **1º diagnóstico brasileiro de biodiversidade e serviços ecossistêmicos**, São Carlos: Editora Cubo, 2019, p. 274.

¹²⁶⁷ GERHARDINGER *et al*, Unveiling the genesis of a marine spatial planning arena in Brazil, p. 5–6. O assunto também foi debatido nos seminários on-line retromencionados (revisite-se a nota de rodapé n.º 1238).

¹²⁶⁸ De acordo com o art. 5º, X, da versão de 2013.

¹²⁶⁹ Cf. art. 18, § 5º da versão de 2013.

¹²⁷⁰ Vide a nota de rodapé n.º 1261.

do espaço marinho, mas também atrai novos usuários para um território que, historicamente, era utilizado para fins pesqueiros, a alocação de novas atividades no mar, mesmo se formulada em termos de integração e adaptabilidade, pode acabar legitimando pioras na expropriação de pescadores artesanais de seus territórios e recursos naturais.¹²⁷¹

A fim de evitar tal problema, importa atentar para o fato de que o substitutivo do PL 6969 aprovado em 2017 não incorpora, na proposta de PEM, o conhecimento tradicional pesqueiro como parâmetro de suporte à tomada de decisão, tampouco estabelece a inserção de pescadores artesanais em fóruns de discussão com poderes vinculantes, apenas se reafirmando a necessidade genérica de realização de audiências públicas regionais previamente à adoção dos planos.¹²⁷² Ademais, ainda que se prevejam revisões periódicas, mudanças em alocações de usos podem ser prejudicadas por intervenções estruturais que determinadas atividades, a exemplo das usinas de produção de energia *offshore*, podem desencadear, implicando em perdas irreversíveis de acesso a recursos por pescadores artesanais.¹²⁷³

Por tudo isso, pelo menos num curto prazo, visualiza-se uma versão estreita de AE no direito brasileiro das áreas marinhas protegidas. Essa variante é traduzida na institucionalização de um PEM desprovido de garantias sociais específicas e que segue a tendência mundial de tomada dos objetivos da abordagem ecossistêmica por aqueles ligados à valorização de serviços ecossistêmicos. Ainda que não seja o mais provável, porém, vale apresentar sugestões para uma atuação mais contundente da AE nos direitos das CTPs em contexto de AMPs.

5.2.2.2 A hipotética contribuição para o fortalecimento dos direitos de CTPs

A abordagem ecossistêmica pode atuar como conceito que aprimora o direito das áreas marinhas protegidas pelo fortalecimento dos direitos de comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil. Essa opção sai da lente estreita da tradução econômica dos serviços ecossistêmicos e passa para a da promoção de direitos, tomando em conta que muitos dos princípios que compõem a AE delineada pela CDB conectam-se a direitos humanos.

Para tanto, recorda-se, de início, que a AE, segundo a CDB, constitui metodologia integrada para o aprimoramento da gestão da biodiversidade. As múltiplas dimensões de integração da AE fornecem elementos não jurídicos que se conectam a princípios já

¹²⁷¹ O fenômeno tem sido chamado de *coastal/ocean grabbing*, como apresentado no item 2.2.2.2.2.

¹²⁷² Vide o art. 7º da versão de 2017.

¹²⁷³ QUEFFELEC *et al*, *Marine spatial planning and the risk of ocean grabbing in the tropical Atlantic*, p. 9.

consagrados do direito internacional, podendo ser traduzida em regras de diferentes conjuntos normativos ligados ao ecossistema marinho.

Este item dedicar-se-á às hipóteses com incidência direta na legislação do SNUC. As sugestões que se enquadram nessa visão mais abrangente da abordagem ecossistêmica serão organizadas em propostas que visam resolver os conflitos e suprir as lacunas e insuficiências verificadas tanto na fase pré-criatória (5.2.2.2.1) como na da gestão (5.2.2.2.2) das UCs marinhas e costeiras.

5.2.2.2.1 *Na etapa pré-criatória*

A abordagem ecossistêmica pode incutir uma série de alterações nas regras que antecedem a criação de UCs marinho-costeiras. Valendo-se dos elementos do holismo e da adaptabilidade da AE, obrigações estatais poderiam ser incluídas no intuito de evitar violações dos direitos territoriais e participativos das CTPs.

O holismo da AE pode ser interpretado como necessidade de realização de uma análise do *status quo* de todo o sistema socioecológico da região que se pretende proteger por meio de uma área protegida, requisito que poderia completar as lacunas e resolver conflitos dos procedimentos previstos na Lei do SNUC e em regulamentos do ICMBio.¹²⁷⁴ Primeiramente, a escolha da categoria seria deslocada para depois de ocorrida a consulta pública com as comunidades tradicionais envolvidas, consulta essa que, ademais, seria momento capaz de incorporar suas colaborações na definição das estratégias de conservação a serem institucionalizadas. Nesse contexto, o pontapé inicial do procedimento criatório seria a avaliação da capacidade de resiliência do sistema socioecológico, o que incluiria, obrigatoriamente, a identificação das CTPs que habitam ou realizam seus modos de vida tradicionais na região e de suas atividades.¹²⁷⁵

Como consequência, importaria cogitar a criação de RESEX e RDS independentemente da existência de solicitação prévia dos comunitários. Retirando-se o requisito da iniciativa formal da comunidade local, além de se superar a atual marginalização das RESEX dentre as

¹²⁷⁴ Vale lembrar que aqui se está tratando do art. 22 da Lei do SNUC e das IN ICMBIO n.º 03, de 18 de setembro de 2007 e n.º 05, de 15 de maio de 2008.

¹²⁷⁵ Em sentido semelhante são as propostas de Leuzinger para as UCs de proteção integral com populações tradicionais: Vide: **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**, p. 304; A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos, p. 267.

UCs, estar-se-ia priorizando, efetivamente, a criação dessas categorias no caso de existirem CTPs envolvidas, tal qual indicado no PNAP.

Ainda na etapa criatória, a adaptabilidade da AE pode implicar em uma delimitação geográfica de UCs condizente com as dinâmicas dos espaços costeiros e dos territórios tradicionais das comunidades que deles dependem. Viu-se, no capítulo 2, que inexistia orientação normativa quanto à definição do espaço geográfico das RESEX-MAR. Por conta disso, muitos decretos instituidores utilizam-se do conceito de linha de preamar, base da definição legal dos terrenos de marinha e conceito permeado de confusões legais, para delimitá-las, sem especificar se esta se refere ao preamar do ano de 1831 ou ao preamar médio.¹²⁷⁶ Se a linha de preamar não está definida, comunidades pesqueiras podem ser prejudicadas não só pelo atraso na outorga do CCDRU mas também porque o decreto pode delimitar um perímetro que não condiz com a realidade das práticas tradicionais das comunidades pesqueiras beneficiárias, reduzindo ou negando-lhes direitos que lhes deveriam ser garantidos.

Essa temática foi discutida num processo administrativo do ICMBio que envolveu questionamento acerca dos limites territoriais da Reserva Extrativista Marinha do Corumbau, na Bahia.¹²⁷⁷ Quanto a esse ponto, o processo discutiu a possibilidade de o limite territorial ser baseado na linha de 1831, na linha do ano de criação da UC ou, ainda, de não considerar a linha de preamar, mas a linha costeira do Atlântico, haja vista que os documentos que levaram à criação da RESEX tratavam-na como UC exclusivamente marinha. A última tese prevaleceu para a resolução do caso concreto, mas o processo serviu também para concluir que a “linha de preamar”, citada no decreto UC sem fixar-se a um ano determinado, era proposital, haja vista que considerar a linha de 1831 também implicaria em permitir que as populações extrativistas da área perdessem a área utilizada para coleta de mariscos, que podia variar, em caso de avanço das marés, com o passar dos anos, em desacordo com as finalidades da reserva.¹²⁷⁸

A interpretação dada pelo executivo federal trouxe à RESEX-MAR uma característica de flexibilidade, nos moldes apregoados pelos princípios da AE delineados pela CDB.¹²⁷⁹ Diante das dificuldades de definição da linha de preamar por razões técnicas e por sua rigidez, a adoção de uma definição variável ao longo do tempo pode ser fundamentada na necessidade

¹²⁷⁶ Conforme destacado em: COUTINHO, Larissa; SUASSUNA, Larissa; OLIVEIRA, Mirna. Limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais. (no prelo).

¹²⁷⁷ Informações oficiais sobre a referida RESEX-MAR podem ser consultadas em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2286-resex-corumbau>. Acesso em: 12 abr. 2021.

¹²⁷⁸ COUTINHO, Larissa; SUASSUNA, Larissa; OLIVEIRA, Mirna. Limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais. (no prelo).

¹²⁷⁹ Revisite-se o item 5.1.1.2.2.

de aplicação da abordagem ecossistêmica, superando o parâmetro da linha de preamar, enquanto valor fixo. Aliás, esse raciocínio pode ser aplicado na delimitação territorial de todas as categorias UCs costeiras e marinhas, tornando seus limites geográficos menos rígidos e, portanto, mais apropriados à realidade do ecossistema costeiro-marinho.

Outras alterações decorrentes da abordagem ecossistêmica podem aperfeiçoar a relação entre CTPs e AMPs na fase de gestão das unidades de conservação.

5.2.2.2.2 *Na fase de gestão*

Durante a implantação e gestão das UCs marinhas e costeiras, a AE pode fortalecer os princípios da equidade e da participação social para tornar mais equilibrada a distribuição de custos e benefícios entre os atores das UCs. Nessa perspectiva, as intervenções ora sugeridas incidem nas regras acerca da habitação das CTPs, da capacidade de influência que elas exercem na gestão dos recursos pesqueiros e da unidade de conservação em si, e da adoção de medidas compensatórias.

Quanto à presença das CTPs nas UCs, pode-se recorrer à abordagem ecossistêmica para proteger os direitos de moradia e de desenvolvimento de atividades pesqueiras tradicionais que são potencialmente violados em decorrência dos regimes instituídos por algumas categorias de espaços protegidos. É certo que o procedimento criatório apresentado anteriormente pode prevenir a criação de parques, ESECs e REBIOS em sobreposição ao território tradicional dessas comunidades. Mas, partindo-se do pressuposto de que CTPs podem contribuir para a conservação, poder-se-ia superar a obrigação de retirada das comunidades tradicionais prevista pela Lei do SNUC, de maneira que qualquer categoria de manejo do SNUC pudesse ser compatível com a manutenção de comunidades tradicionais pesqueiras em seu interior, principalmente pelo fato de a dupla afetação não ser aplicável a elas.¹²⁸⁰

Além disso, a abordagem ecossistêmica pode estimular o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão das unidades de conservação. Viu-se que, no direito brasileiro, a organização da atuação dos atores envolvidos na gestão das UCs marinho-costeiras, mesmo nas RESEX e RDS, onde a cogestão pode ser considerada uma inferência lógica de seus objetivos formais, não condizem com uma gestão colaborativa igualitária quanto aos papéis do Estado e das CTPs. A abordagem ecossistêmica pode incindir, então, como reforço à participação equitativa, tanto especificamente em RESEX e RDS, como para as UCs em geral.

¹²⁸⁰ Como demonstrado no item 3.1.1. No mesmo sentido: LEUZINGER, A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos.

Nesse sentido, vale ressaltar que, a partir do raciocínio acima elucidado, torna-se possível falar de gestão compartilhada com CTPs em qualquer categoria de UC. Assim, os seguintes critérios podem ser incluídos no disciplinamento da gestão em UCs marinhas e costeiras como requisitos para uma implementação satisfatória da abordagem ecossistêmica: realizar capacitações visando ao empoderamento contínuo das comunidades locais, compreendendo que, do mesmo modo que a gestão das UCs envolve conhecimentos que vão além daqueles relativos aos recursos pesqueiros, para que as comunidades tradicionais continuem desenvolvendo atividades sustentáveis, precisam receber do Estado assistência social e econômica; efetuar avaliações periódicas do estado de saúde do sistema socioecológico que possam estimular a capacidade de resiliência das comunidades diante de choques, estresses e crises e permitir, no nível federal, que os conselhos gestores de UCs de proteção integral e de APAs tomem decisões vinculantes. Nas RESEX e RDS, onde a manutenção dos modos de vida é objetivo legal, importaria, ademais: repensar os termos da minuta de CCDRU; tornar o funcionamento do conselho menos centrado no poder público, bem como vincular a tomada de decisão acerca da adoção de medidas de restrição da atividade pesqueira à realização de avaliações ecossistêmicas periódicas e à previsão de medidas alternativas, como o turismo de base comunitária, reduzindo a submissão do uso dessas ferramentas à vontade do chefe da unidade.¹²⁸¹

Por fim, a abordagem ecossistêmica pode encorpar a fundamentação em prol da adoção de medidas de distribuição de benefícios e de indenização por uma perda de acesso eventualmente necessária. Para tanto, não apenas o princípio da equidade como também o da integração, no viés geográfico, podem ser mobilizados. Insta salientar que o ordenamento jurídico brasileiro já possui instrumentos que facilitariam a implementação desse entendimento, sejam os NGIs, que integram diferentes UCs, como já está formalmente estruturado nas RESEX das reentrâncias amazônicas, sejam os ZEEC, que organizam as medidas adotáveis na parte terrestre da zona costeira dos estados. Vale lembrar que o PEM pode, no futuro próximo, representar mais uma via formal nesse sentido, integrando, não só as UCs, mas também as porções terrestres e marinhas da zona costeira numa escala nacional.

¹²⁸¹ A inclusão de cuidados como esses na gestão compartilhada de áreas protegidas e de recursos pesqueiros vêm sendo alertados há anos por estudiosos no tema. A respeito, consultar: GLASER; OLIVEIRA, Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities?; JENTOFT, Svein, Fisheries co-management as empowerment, *Marine Policy*, v. 29, n. 1, p. 1–7, 2005; BERKES, Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais.

Essas propostas objetivam garantir que a perda do acesso ao território de moradia e de realização da pesca artesanal tradicional somente ocorra caso verificado que o sistema socioecológico não possa suportar os modos de vida dessas comunidades, sem prejudicar a observância da necessária manutenção da integridade dos ecossistemas em UCs prevista no texto constitucional. As UCs respeitariam, assim, os direitos de não-remoção e de acesso aos recursos essenciais das CTPs.

De outro lado, o caráter holístico da abordagem ecossistêmica pode levar a mudanças nas normas que afetam indiretamente a gestão das áreas protegidas. Mencionam-se alguns exemplos.

Como parte da necessidade de se ter um bom conhecimento do ecossistema marinho como um todo, no setor pesqueiro, poder-se-ia incluir a obrigação de manter atualizada a avaliação do estado dos estoques haliêuticos; e a análise periódica do conjunto do sistema socioecológico acima descrita poderia ser estendida para além dos limites das UCs, por meio de um modelo de PEM fortemente preocupado com questões sociais, à semelhança da metodologia levada a cabo na iniciativa local que realizou o planejamento espacial marinho do ecossistema Babitonga, no estado de Santa Catarina, apresentada o capítulo 2 deste trabalho.¹²⁸²

Além disso, uma via de contribuição da AE pode se dar por meio de normas pesqueiras que reúnem maior proteção ambiental e social. Tendo em vista o atual cenário de enfraquecimento da legislação ambiental federal, isso pode ser buscado através do exercício da competência suplementar dos estados em matéria ambiental e de pesca.¹²⁸³ A Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca do Rio Grande do Sul assim o fez, ao incorporar um “enfoque ecossistêmico” e adotar o “respeito aos saberes e conhecimentos tradicionais”, de acordo com a Convenção 169 da OIT e a PNPCT, bem como a “garantia da qualidade de vida das comunidades pesqueiras” como princípios.¹²⁸⁴ Entre as medidas de gestão instituídas, a lei proibiu a pesca de arrasto motorizado em toda a faixa que cobre o mar territorial do RS, a fim de evitar o esgotamento de diversas espécies de grande importância econômica para o estado, conforme vinham demonstrando estudos científicos,¹²⁸⁵ dispositivo que se enquadra em

¹²⁸² Ver também: GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri *et al*, Planning blues, **Samudra report n.º 78**, 2018.

¹²⁸³ De acordo com o art. 24, VI, da CF. Para a divisão constitucional de competências ambientais e da pesca, revisitar a introdução da parte I.

¹²⁸⁴ Trata-se da Lei n.º 15.223, de 5 de setembro de 2018. Ver, especialmente, o art. 2º, IV, VI e VIII.

¹²⁸⁵ Destacam-se alguns deles: CARDOSO, Luís Gustavo *et al*, Prevent bottom trawling in southern Brazil, **Science**, v. 372, n. 6538, p. 138–138, 2021; DIAS, Martin, **Impactos da pesca de arrasto no Brasil e no mundo: dados atualizados e tendências globais**, Brasília: Oceana Brasil, 2020; RODA, Maria Amparo Pérez *et al*, **A third assessment of global marine fisheries discards**, Rome: FAO, 2019; KALIKOSKI, Daniela C.; QUEVEDO

previsão específica da LC 140/2011 que autoriza os estados a controlarem o emprego de técnicas e métodos que comportem risco ao meio ambiente e exercer o controle ambiental da pesca,¹²⁸⁶ bem como da Lei da PNDSAP que proíbe o exercício da pesca que utiliza métodos predatórios.¹²⁸⁷ Essa proibição acaba por favorecer os pescadores que utilizam técnicas artesanais tradicionais.¹²⁸⁸

Na esteira da interdisciplinaridade da abordagem ecossistêmica, ela pode atuar na diversificação de instrumentos jurídicos para a proteção dos direitos socioambientais de comunidades pesqueiras tradicionais, agilizando a oficialização do procedimento para a regularização território tradicional pesqueiro ou fundamentando.¹²⁸⁹ Assim, o ordenamento nacional disporia de mais um instrumento para o alcance de objetivos de conservação da biodiversidade marinha, e às comunidades pesqueiras seria dada uma oportunidade de escolha quanto à realização do manejo do seu território tradicional com a ajuda do Estado ou de maneira autônoma.¹²⁹⁰

Todas essas sugestões se adequam no escopo do projeto de lei acerca da Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro. Afinal, as ponderações feitas até aqui confirmam que a tomada em consideração integrada das relações econômicas, sociais e ambientais que ocorrem no ambiente marinho brasileiro requer um olhar atento para as especificidades dos modos de vida das comunidades tradicionais pesqueiras pelas normas, a fim de evitar o agravamento de injustiças sociais.

NETO, Pedro; ALMUDI, Tiago, Building adaptive capacity to climate variability: The case of artisanal fisheries in the estuary of the Patos Lagoon, Brazil, **Marine Policy**, v. 34, n. 4, p. 742–751, 2010; HAIMOVICI, Manuel; MENDONÇA, Jocemar Tomasino, Descartes da fauna acompanhante na pesca de arrasto e tangones dirigida a linguados e camarões na plataforma continental do Sul do Brasil, **Atlântida**, v. 18, p. 161–177, 1996.

¹²⁸⁶ Ver art. 8º, XII e XX.

¹²⁸⁷ Ver art. 6º, §1º, VII, d.

¹²⁸⁸ A vedação foi prevista no art. 30, VI, alínea “e”. Vale mencionar que referido dispositivo foi alvo de ADI, impetrada pelo Partido Liberal. A contenda, ainda em curso, teve o pedido liminar inicialmente negado pelo Min. Celso de Mello, que entendeu pela conformidade da lei com a Lei da Pesca, em outubro de 2019. Em dezembro de 2020, contudo, o Min. Nunes Marques, que o substituiu, reconsiderou a decisão anterior para acolher o pedido de suspensão do dispositivo, sob o argumento de estar em desacordo com a competência privativa da União sobre o mar territorial (STF. **AgRg na Medida Cautelar na ADI 6.218/RS**, Rel. Min. Kassio Nunes Marques, decisão proferida em 15.12.2020). Depois da decisão do STF, a SAP publicou o Plano para a Retomada Sustentável da Atividade de Pesca de Arrasto na Costa do Rio Grande do Sul (Portaria SAP/MAPA n.º 115, de 19 de abril de 2021), mas sem participação dos pescadores artesanais, conforme informações do próprio texto do ato normativo.

¹²⁸⁹ Nos termos do PL 131/2020, mencionado no item 2.1.2.2.

¹²⁹⁰ A Austrália constitui exemplo de país que se vale de diferentes instrumentos jurídicos para o compartilhamento de direitos e deveres entre povos tradicionais costeiros e o Estado em espaços protegidos, sejam eles de titularidade das comunidades ou não. Para tanto, são usados acordos ou termos de concessão, consoante a legislação de cada estado ou território, os quais delimitam as condições para o alcance dos objetivos de conservação esperados. Sobre o assunto, consultar: LEUZINGER, A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos; DIEGUEZ LEUZINGER, Marcia; LYNGARD, Kylie, The land rights of indigenous and traditional peoples in Brazil and Australia, **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 1, 2016.11/12/2021 00:06:00

Buscou-se, nesse último item, elucidar exemplos de uso da AE em prol do pluralismo de conhecimentos e da participação justa e equitativa na criação e na gestão de UCs. Pela abrangência dos objetivos da abordagem ecossistêmica, as opções seriam inúmeras, mas optou-se por manter o foco na sua capacidade de promoção dos direitos de comunidades tradicionais pesqueiras, facilmente deixadas de lado em discursos ambientais generalizantes. Também não se deve olvidar que as alterações ora propostas para o direito brasileiro podem se beneficiar da abordagem ecossistêmica, mas não dependem do conceito para serem instituídas, haja vista que fundadas em direitos já reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos internacional e nacional.

Com a arrojada missão de lidar com a mutabilidade e a complexidade dos sistemas socioecológicos, do conhecimento e dos interesses em torno do mar, a abordagem ecossistêmica claramente tem o potencial de auxiliar na resolução dos problemas identificados nesta tese, mas também pode asseverá-los, de modo que se pode considerar a AE um espectro de possibilidades jurídicas no tempo e no espaço.¹²⁹¹ Em meio à miríade de incipientes possibilidades e riscos apresentados nesse capítulo, ao fim e ao cabo, o que parece mais relevante não ser esquecido pelo conceito jurídico de abordagem ecossistêmica em construção é: dispensar atenção especial àqueles que, entre todos os atores envolvidos na criação e gestão de AMPs no sistema socioecológico marinho-costeiro, são os que mais podem contribuir para a sua efetividade e, ao mesmo tempo, mais têm a perder com o seu fracasso.

¹²⁹¹ Relacionar a abordagem ecossistêmica a um espectro de possibilidades vai ao encontro de propostas de outros estudiosos do assunto. Nesse mesmo sentido: RIBEIRO, **A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português**, p. 455–461; YAFFEE, Steven L., Three Faces of Ecosystem Management, **Conservation Biology**, v. 13, n. 4, p. 713–725, 1999.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo se prestou a avaliar a tomada em consideração dos direitos das comunidades tradicionais pesqueiras pelos regimes jurídicos que delineiam a criação e a implementação de áreas marinhas protegidas no Brasil. Delimitado internacionalmente por uma obrigação de conservar a biodiversidade que comporta a intenção de proteger os direitos das comunidades tradicionais essenciais à reprodução de seus modos de vida sustentáveis, o direito das unidades de conservação marinhas e costeiras lhes fornece uma proteção marcada por insuficiências, violações e dificuldades de implementação. Entretanto, em determinadas configurações jurídicas, as AMPs podem oferecer caminhos normativos convergentes capazes de efetivar os direitos das CTPs como nenhum outro instituto existente no ordenamento jurídico pátrio. As conclusões a seguir tecidas revelam que os argumentos levantados ao longo do percurso de construção da resposta à problemática que se enfrentou confluem para uma defesa ponderada das RESEX-MAR.

As comunidades tradicionais pesqueiras detêm conhecimento tradicional sobre o funcionamento do ambiente marinho-costeiro, sobretudo os recursos pesqueiros, o qual, combinado com uma luta persistente pela permanência no litoral, lhes proporcionam características socioculturais que moldam a legislação conservacionista e são por ela moldados. Essa legislação, composta, indiretamente, por previsões normativas que, embora reconheçam seu valor sociocultural e vulnerabilidade, são lacunosas, confusas e marginalizam suas necessidades frente a interesses puramente econômicos, carrega, nas regras do SNUC, a responsabilidade de, em promovendo a conservação, proteger os recursos naturais necessários à sua subsistência, respeitar e valorizar seu conhecimento e sua cultura e, ainda, promovê-las social e economicamente.

Apesar do potencial agregador que se manifesta nos objetivos e diretrizes do SNUC, assim como nas categorias de manejo socioambientais, a legislação brasileira que incide sobre as comunidades tradicionais pesqueiras em contexto de UCs marinhas e costeiras permanece deficiente na proteção de direitos de CTPs. Os problemas mais graves localizam-se na violação de direitos territoriais autorizada pela lei que rege a criação de UCs de PI, uma vez que o SNUC não garante o direito de não-remoção, e na centralização do poder decisório no poder público no procedimento criatório de UCs. As CTPs ainda têm de lidar com a falta de um objetivo formal de gestão sustentável da pesca e com instrumentos de exploração de recursos naturais

em UCs que denotam pouca atenção aos danos que elas podem sofrer e às recompensas devidas por suas ações conservacionistas.

Essa realidade normativa também tem levado as comunidades tradicionais pesqueiras a desenvolver mecanismos de gestão de conflitos num ambiente marinho cada vez mais concorrido. Mas, se é verdade que a legislação já institucionalizou algumas iniciativas comunitárias, a exemplo dos acordos de pesca e dos protocolos de consulta livre, prévia e informada, não se pode afirmar que o direito das AMPs assume uma abordagem preventiva de conflitos socioambientais e normativos. Não obstante o ordenamento jurídico nacional brasileiro dispor de uma série de instrumentos capazes de harmonizar, em alguma medida, os regimes das UCs com os direitos das CTPs (ver o Apêndice C para uma lista dos instrumentos discutidos nesta tese), a adoção de soluções mais definitivas diante de sobreposição de território tradicional pesqueiro com unidade de conservação de proteção integral, assim como o alcance de um ordenamento pesqueiro participativo e integrado em UCs, mesmo nas RESEX, são exemplos raros e contingentes. Dependem, assim, de circunstâncias fáticas muito específicas, como demonstrado no estudo das unidades de conservação da praia do aventureiro, no Rio de Janeiro, e das reentrâncias amazônicas.

O fortalecimento de caminhos normativos conciliatórios pode ser obtido por meio da incorporação da noção de abordagem ecossistêmica aos textos normativos. Viu-se que a AE pode mobilizar uma série de princípios, tais como a prevenção, a precaução, a equidade e a participação, para que, tomados em conjunto, priorize-se, dentre as muitas atividades desenvolvidas no ambiente costeiro-marinho, aquelas que viabilizem uma conservação de longo prazo baseada em diversos aspectos de integração. Para tanto, elementos como a valorização dos conhecimentos locais para a compreensão da estrutura e do funcionamento dos ecossistemas, a definição clara de direitos territoriais e de uso, a produção e o acesso à informação e a implementação de instrumentos econômicos de estímulo à manutenção de práticas tradicionais sustentáveis precisam ser fortalecidos na legislação incidente sobre o ecossistema costeiro-marinho, de modo a tornar o regime jurídico das UCs mais consistente com os direitos das CTPs.

Nessa toada, a noção de serviços ecossistêmicos inegavelmente apresenta um papel importante. Ao facilitar a valoração econômica dos serviços decorrentes de sistemas socioecológicos marinho-costeiros, ela pode ajudar na implementação de medidas remuneratórias baseadas no conhecimento tradicional aplicado à conservação para além da repartição de benefícios oriundos de recursos genéticos. Essa abertura inclusive já existe na

recentemente aprovada Política Nacional de Serviços Ambientais e no novo regramento dos planos de manejo de UCs. Mas essa aproximação guarda, como efeito adverso, o risco de se tomar o objetivo de traduzir economicamente os serviços ecossistêmicos pela abordagem ecossistêmica em si, o que pode malferir sua orientação holística e, mais uma vez, permitir que interesses socioambientais sucumbam aos econômicos.

De forma concreta, constatou-se que o direito das AMPs pode ser objeto de mudanças interpretativas ou que requerem produção legislativa, alterações estas que podem ser impulsionadas com base na abordagem ecossistêmica. Como exemplo, citou-se: a alteração da Lei do SNUC para permitir populações tradicionais em UCs de proteção integral mediante estudo prévio do sistema socioecológico; permitir a realização de consulta às CTPs antes da definição da categoria de UC a ser criada; tornar flexíveis os limites das UCs marinho-costeiras; adaptar instrumentos já existentes, como ZEEC, ou em vias de oficialização, como o PEM, para promover a compensação das CTPs pelos serviços ambientais prestados ou pela perda de acesso a recursos; utilizar-se da competência estadual para criar regulamentos pesqueiros que incorporem preocupações com a pesca artesanal tradicional.

As constatações acima fazem parecer seguro afirmar que, em síntese, uma maior harmonização do direito brasileiro das AMPs com os direitos das CTPs pode ser obtida quando se busca tornar o SNUC mais RESEX – ou, pela equivalência de regimes jurídicos, mais RDS - e as RESEX mais igualitárias. A escolha pela RESEX, longe de decorrer de uma romantização ingênua da cultura das comunidades pesqueiras do litoral, é corroborada por seus objetivos legais, os quais protegem os traços dos modos de vida desses atores interessantes à conservação da biodiversidade marinha, demandando estruturas voltadas para a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Ademais, elas permitem a adoção de instrumentos de gestão pesqueira que visam à recuperação dos estoques, podendo-se articular a proibições de atividade pesqueira espacial e temporalmente condizentes com a realidade socioambiental local.

Afirmar que as RESEX constituem o melhor regime jurídico dentre as AMPs brasileiras não implica, porém, em assumir que o instituto prescinde de ajustes. De fato, até nas RESEX é perceptível uma carência de equilíbrio entre os esforços e os benefícios sentidos pelos membros das comunidades de pesca artesanal, tanto pelos termos do CCDRU, como pelo disciplinamento do plano de manejo e do conselho gestor deliberativo. De tal modo, elas não substituem um instrumento próprio de garantia do território tradicional à semelhança das terras indígenas e quilombolas, para as comunidades pesqueiras mais empoderadas, como almejado pelo PL n.º 131/2000, tampouco comprovam que mais participação é sinônimo de melhor regime jurídico,

haja vista os efeitos negativos que a rigidez da criação de RESEX mediante pedido comunitário pode acarretar.

Então, esse entendimento procura aceitar, ademais, que regular nem sempre significa restringir as possibilidades a uma só, principalmente diante de sistemas socioecológicos tão dinâmicos e complexos como os marinho-costeiros brasileiros. Mas também requer reconhecer que a promoção da adaptabilidade das normas no tempo e no espaço, nos moldes do que a abordagem ecossistêmica defende, não passa, necessariamente, pela flexibilização do direito. Como o estudo do termo de compromisso aplicado às comunidades tradicionais em conflito com o regime jurídico de UCs de proteção integral demonstrou, abrir exceções de negociação com o poder público pode prolongar a situação de insegurança jurídica das comunidades tradicionais afetadas e enfraquecer a própria credibilidade na capacidade de as UCs condicionarem condutas humanas.

Esse alerta se torna ainda mais relevante no contexto de desmonte das políticas públicas sociais e ambientais pelo qual o Brasil está passando, encabeçado pela esfera federal. É preciso estar vigilante às alterações no SNUC, nos direitos de povos e comunidades tradicionais e de participação instituídas ou em vias de elaboração pelos poderes executivo e legislativo. Mas também importa alertar que, se, por um lado, teses jurídicas que defendem a prevalência de medidas normativas regulamentares, como o plano de manejo, sobre as legais (*stricto sensu*) em sentido contrário podem servir de amparo a comunidades tradicionais ameaçadas, por outro lado, elas também podem ser usadas para fundamentar a validade de alterações que desvirtuam as UCs enquanto instrumento fundamentalmente voltado para a conservação de longo prazo ou que fragilizam ainda mais a proteção conferida aos territórios pesqueiros e à sustentabilidade de seus modos de vida tradicionais. Nesse contexto, parece mais seguro recorrer-se à competência suplementar dos estados federados sobre proteção ambiental e pesca, à exemplo da Lei n.º 7.790 do Rio de Janeiro apresentada no capítulo 4.

A presente pesquisa dedicou-se a efetuar uma análise aprofundada da realidade jurídica brasileira ligada a um instrumento jurídico (as unidades de conservação costeiro-marinhas) e um grupo social (as comunidades tradicionais pesqueiras) específicos. Mas pescadores artesanais e de pequena escala, na condição de atores de modos de vida sustentáveis a serem mantidos ou aperfeiçoados a fim de contribuir para a conservação da biodiversidade, são encontrados em todo o mundo. Comparar a situação brasileira com a de outros países pode dar

mais pistas de arranjos jurídicos harmônicos, sem desconsiderar as especificidades que entornam a temática em cada sistema legal.¹²⁹²

No extenso leque de opções existentes, tanto países em desenvolvimento como desenvolvidos podem ser relevantes. Quanto aos primeiros, destaca-se a relevância de analisar países signatários da Convenção 169 da OIT cuja legislação foi além da brasileira em termos de reconhecimento de direitos territoriais e de participação de comunidades locais e indígenas, como é o caso da Bolívia¹²⁹³ e do Peru,¹²⁹⁴ ou de conexão destas às AMPs, a exemplo do Chile.¹²⁹⁵

Por outro lado, há países desenvolvidos que, mesmo que não tenham ratificado a Convenção 169 da OIT, dispõem de legislações que buscam promover aspectos culturais combinados com o manejo sustentável de recursos naturais marinho-costeiros, a exemplo da Austrália,¹²⁹⁶ ou de maior experiência na aplicação de instrumentos de gestão territorial e pesqueira já integrados em vias de incorporação no Brasil. Os contatos que se teve pelos estágios realizados durante o doutoramento apontaram que a União Europeia e seus Estados-membros também podem ser objeto de análise especial.¹²⁹⁷ De fato, a UE tem demonstrado comprometimento em assumir a liderança nos assuntos ligados à governança dos oceanos em

¹²⁹² O quadro de análise desenvolvido por Gerd Winter e Till Markus pode servir de base para esse estudo comparativo. Sobre o assunto: WINTER, Gerd (Org.), **Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis**, Gland: IUCN, 2009; MARKUS, Till, Regulation of marine-capture fisheries, *in*: LEES, Emma; VINALES, Jorge E. (Orgs.), **The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law: structuring a field**, Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 489–508.

¹²⁹³ A Constituição boliviana promulgada em fevereiro de 2009 reconhece, no art. 2º, um direito de autodeterminação de seus povos autóctones que consiste em direito a autonomia, autogoverno, cultura, reconhecimento de suas instituições, e consolidação de suas entidades territoriais, tendo instaurado um estado plurinacional comunitário.

¹²⁹⁴ Ver nota de rodapé n.º 330.

¹²⁹⁵ A Lei n.º 18.362, de 1984, que “crea un sistema nacional de areas silvestres protegidas del Estado”, em seu art. 2º, afirma expressamente que o conceito de conservação inclui o uso sustentável dos recursos, além de que inclui entre os objetivos da categoria de manejo “Parque Nacional” a preservação “de rasgos culturales y escénicos asociados” a ambientes naturais.

¹²⁹⁶ O Sistema de Áreas Protegidas Australiano prevê vários instrumentos de gestão compartilhada de áreas protegidas entre o Estado e seus povos tradicionais, por meio de legislações estaduais e do Northern Territory. Retomar nota de rodapé n.º 1290.

¹²⁹⁷ No contexto comunitário europeu, áreas marinhas protegidas não são definidas em um texto legal próprio. Elas são entendidas em conformidade com a CDB, a UICN e convenções regionais de mares, podendo ser definidas como áreas marinhas geograficamente definidas que têm como objetivo principal e claramente estabelecido a conservação da natureza e que são reguladas e geridas por instrumentos legais ou outros meios efetivos para alcançar esse objetivo. Elas podem ser criadas no âmbito das Diretivas Habitat (Diretiva n.º 92/43/CEE do Conselho) e Pássaros (Diretiva n.º 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), bem como por força do art. 8º da PCP, que prevê as “áreas de reconstituição de estoque pesqueiro”. Sobre o assunto, consultar: EUROPEAN COMMISSION, **Annex 1 to 2 to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)**, Bruxelas: European Commission, 2015.

nível mundial,¹²⁹⁸ assim como uma notória capacidade promotora da ordem mundial ambiental, desde o início da década de 1990, período em que os Estados Unidos, que até então lideravam no tema, passaram a assumir posição de resistência quanto à adoção de acordos multilaterais ambientais.¹²⁹⁹ Isso se demonstra claramente pelo conceito de abordagem ecossistêmica, que não só compõe a agenda política europeia, como já foi incorporado como princípio da Política Comum de Pescas (PCP), em sua última versão.¹³⁰⁰

Entre os Estados-membros, a França se sobressai não só pelo modo como o governo administra a atividade pesqueira, que tem 2/3 da sua frota composta por barcos de menos de 10m², mas também por ser detentora da 2^a maior ZEE do mundo, o que aumenta as expectativas sobre a sua liderança na proteção dos oceanos.¹³⁰¹ Com efeito, além de ter tido, até 2010, dispositivo legal que expressamente excluía a pesca do âmbito de aplicação da obrigação de se obter autorização para o desenvolvimento de atividades impactantes ao meio ambiente,¹³⁰² ela possui PEM implementado¹³⁰³ e regramentos próprios para as áreas protegidas marinhas e costeiras e uma categoria de manejo voltada para preservar os estoques pesqueiros e beneficiar os pescadores,¹³⁰⁴ bem como prevê possibilidades de manutenção da pesca artesanal em AMPs de proteção integral.¹³⁰⁵

¹²⁹⁸ LONG, Ronán, Evolutionary character of international and European Law: linking sustainability with environmental responsibility and marine ecosystem restoration under the European Union's ocean governance agenda, *in*: **Legal order in the world's oceans: UN Convention on the Law of the Sea**, Leiden: Brill, 2018, v. 21, p. 27.

¹²⁹⁹ VOGLER, John; STEPHAN, Hannes, The European Union in global environmental governance: leadership in the making?, **International Environmental Agreements**, v. 7, p. 389–413, 2007.

¹³⁰⁰ O art. 4.1(9) do Regulamento n.º 1380 de 11 de dezembro de 2013 traz a seguinte definição de abordagem ecossistêmica: “uma abordagem integrada da gestão das pescas, dentro de limites ecologicamente válidos, que procura gerir a utilização dos recursos naturais, tendo em conta as atividades de pesca e outras atividades humanas, preservando simultaneamente tanto a riqueza biológica como os processos biológicos necessários para salvaguardar a composição, a estrutura e o funcionamento dos habitats do ecossistema afetado, tendo em conta os conhecimentos e as incertezas sobre os componentes bióticos, abióticos e humanos dos ecossistema”. Para uma visão geral dos instrumentos usados pela PCP para a conservação dos recursos marinhos, consultar: CUDENNEC, Annie, The integration of environmental requirements by the common fisheries policy: from fishing to sustainable exploitation of marine biological resources, *in*: MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota *et al* (Orgs.), **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 203–215; CHURCHILL, Robin; OWEN, Daniel, **The EC Common Fisheries Policy**, New York: Oxford University Press, 2010.

¹³⁰¹ Nesse sentido: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2017/03/24/with-vast-ocean-territory-france-can-be-a-champion-of-the-seas>. Acesso em: 26 maio 2021.

¹³⁰² O art. L 414-1 do *Code de l'environnement* afirmava que « La pêche, les activités aquacoles, la chasse et les autres activités cynégétiques pratiquées dans les conditions et sur les territoires autorisés par les lois et règlements en vigueur, ne constituent pas des activités perturbantes ou ayant de tels effets. ». Em razão desse dispositivo, a França foi condenada pela Corte de Justiça da União Europeia, em processo iniciado pela Comissão Europeia, (CJUE, *Commission européenne vs. République française*, caso C-241/08, julgado em 4 mar. 2010).

¹³⁰³ Num estudo comparativo vindouro, pode ser útil a metodologia desenvolvida em: TROUILLET; JAY, The complex relationships between marine protected areas and marine spatial planning.

¹³⁰⁴ Trata-se das “zones de conservation halieutique”, previstas no art. L924-1 do *Code rural et de la pêche maritime*.

¹³⁰⁵ Cf. arts L-331-4-1 e L331-16 do *Code de l'environnement*.

Estudos vindouros também podem se valer da investigação realizada acerca da abordagem ecossistêmica para verificar como as pautas das CTPs têm sido incluídas nas discussões sobre o futuro da conservação da biodiversidade marinha no âmbito internacional. Esforços acadêmicos nesse sentido podem cobrir a consolidação de novos instrumentos de gestão ambiental baseada em áreas, a exemplo das AMPs além da jurisdição nacional, assim como da própria definição legal internacional de AMPs, que estão sendo discutidos no bojo das negociações do Acordo sobre a Biodiversidade Marinha além da Jurisdição Nacional.

O trabalho pode, ainda, gerar frutos que extrapolam os limites da academia jurídica. Nesse viés, aderiu-se ao movimento por justiça azul.¹³⁰⁶ Considerando as múltiplas injustiças sociais a que estão sujeitas as comunidades tradicionais litorâneas, inclusive com agravamento durante a pandemia da COVID-19, o termo tem servido de suporte para a reivindicação de equidade, acesso, participação e garantia de direitos humanos a essas populações, bem como para mobilizar pesquisadores em torno da necessidade da realização de análises críticas dos processos políticos, econômicos e ecológicos das iniciativas da economia azul.¹³⁰⁷

Atendendo ao chamado da justiça azul, a pesquisa promoveu uma análise crítica do marco regulatório das AMPs, desconstruindo argumentos homogeneizantes como o de defendê-las pelo mero fato de constituírem o instrumento mais implementado de conservação da biodiversidade marinha ou de tomar todos os pescadores como ameaças à integridade do ecossistema marinho. É possível, assim, que seus resultados auxiliem na construção de políticas públicas mais coerentes, assim como facilitem a tomada de decisão pelo órgão ambiental e o design de estratégias de contribuição para a conservação e de defesa de direitos para membros de comunidades tradicionais, até mesmo perante os tribunais, sejam eles nacionais ou internacionais.

Por fim, cabe salientar que não se pode assegurar que as conclusões ora apresentadas são generalizáveis para outras comunidades costeiras, tampouco esgotam as possibilidades jurídicas aplicáveis às comunidades tradicionais pesqueiras. Em vez de determinar uma lista exhaustiva de instrumentos ou um passo a passo para tomadas de decisão acerca de AMPs isentas de conflitos, buscou-se estabelecer um *framework* de análise que, preocupando-se com os direitos de comunidades tradicionais, toma em consideração os diversos conjuntos normativos

¹³⁰⁶ Sobre o “*movement for blue justice*”, visitar: <http://toobigtoignore.net/blue-justice-for-ssf/>. Acesso em: 20 jun. 2021.

¹³⁰⁷ Nesse sentido: BENNETT, Nathan James *et al*, Blue growth and blue justice: ten risks and solutions for the ocean economy, **Marine Policy**, v. 125, p. 104387, 2021. Para exemplos dessas injustiças sofridas por comunidades tradicionais da costa brasileira, consultar: <https://painelmar.com.br/mapa-justica-socioambiental/>. Acesso em: 30 ago. 2021.

relacionados a esses espaços protegidos, das normas infralegais às internacionais, e que empreende abordagens teóricas e empíricas, este sim replicável.

De tudo o que foi discutido, o que se pode ter por certo é que o direito, em especial o brasileiro, ainda tem um longo caminho de aprendizado no reconhecimento de que as áreas marinhas protegidas ocupam o posto de principal instrumento de conservação das parcelas mais relevantes do ambiente marinho muito mais por meio das comunidades tradicionais pesqueiras do que a despeito delas. Essa afirmação, longe de apregoar o abandono das AMPs, é mais uma convocação para que juristas possam compreender que, na busca por interações sustentáveis e resilientes entre a sociedade humana e a natureza, o direito pode contribuir mais para a evolução das AMPs em prol da aproximação entre estruturas socioculturais e institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, v. 54, n. 3, p. 421–456, 2000.
- ABDALLAH, Patrícia; SUMAILA, U. Rashid. An historical account of Brazilian public policy on fisheries subsidies. **Marine Policy**, v. 31, p. 444–450, 2007.
- ACAUAN, Renata Costella; TEIXEIRA, Benjamim; POLETTE, Marcus; *et al.* Aspectos legais da pesca artesanal do camarão sete-barbas no município de Penha, SC: o papel do defeso. **Interações**, v. 19, n. 3, p. 543–556, 2018.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010.
- AFFLERBACH, Jamie C.; LESTER, Sarah E.; DOUGHERTY, Dawn T.; *et al.* A global survey of “TURF-reserves”, Territorial Use Rights for Fisheries coupled with marine reserves. **Global Ecology and Conservation**, v. 2, p. 97–106, 2014. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2351989414000146>>. Acesso em: 7 out. 2020.
- AGARDY, Tundi; DI SCIARA, Giuseppe Notarbartolo; CHRISTIE, Patrick. Mind the gap: addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning. **Marine Policy**, v. 35, n. 2, p. 226–232, 2011. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X10001740>>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres**. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2014.
- ALLAND, Denis; CHETAIL, Vincent; DE FROUVILLE, Olivier; *et al* (Orgs.). Against all odds: the contribution of the Convention on biological diversity to international human rights law. *In: Unité et diversité du droit international/Unity and Diversity of International Law*. Leiden, the Netherland: Brill | Nijhoff, 2014, p. 983–995. Disponível em: <https://brill.com/view/book/edcoll/9789004262393/B9789004262393_048.xml>. Acesso em: 1 mar. 2021.
- ALLEGRETTI. **A construção social de políticas ambientais: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros**. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- ALMEIDA, Ana Carolina Brolo de. **Diálogos entre as gentes do mar e o Estado: regulação e regularização dos territórios tradicionais pesqueiros**. Dissertação de mestrado em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- ALMEIDA, Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de. O derramamento de óleo na costa nordestina e a responsabilização civil pelos danos existenciais causados aos povos das águas. *In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; SILVA NETO, Manoel Jorge; MOTA, Helena Mercês Claret da; et al* (Orgs.). **Direitos fundamentais em processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União**. Brasília: ESMPU, 2020,

p. 635–659. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/>>.

ALMEIDA, Zafira da Silva de. **Os recursos pesqueiros marinhos e estuarinos do Maranhão: biologia, tecnologia, socioeconomia, estado da arte e manejo**. Tese de doutoramento em Zoologia, UFPA, Belém, 2008.

ALMEIDA, Zafira da Silva de; SANTOS, Nayara Barbosa; CARVALHO NETA, Raimunda Nonata; *et al.* Análise multidisciplinar das pescarias de emalhe da pescada amarela, de camarão de puça de muruada e da catação do caranguejo-uçá em três municípios costeiros do Maranhão. *In: HALMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patrícia Sfair (Orgs.). A pesca marinha e estuarina do Brasil: estudos de caso multidisciplinares*. Rio Grande do Sul: Editora da Furg, 2014, p. 161–170.

ÁLVAREZ, Ricardo; THER-RÍOS, Francisco; SKEWES, Juan Carlos; *et al.* Reflexiones sobre el concepto de maritorio y su relevancia para los estudios de Chiloé contemporáneo. **Revista Austral de Ciencias Sociales**, n. 36, p. 115–126, 2019. Disponível em: <<http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/5676/6781>>. Acesso em: 25 out. 2020.

ANDERSSON, Krister P.; OSTROM, Elinor. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. **Policy Science**, n. 41, p. 71–93, 2008.

ANDRADE, Caroline Delelis G. de; KURIHARA, Leonardo Pereira. Gestão integrada e participativa: mosaicos de áreas protegidas. *In: A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 309–331.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe anual 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**. Londres: Anistia Internacional, 2018.

ARAUJO, Dorothy Sue Dunn de; OLIVEIRA, Rogério Ribeiro de. Reserva biológica estadual da praia do sul (Ilha Grande, estado do Rio de Janeiro): lista preliminar de flora. **Acta botânica Brasilica**, v. 1, n. 2, p. 83–94, 1988.

ARAUJO, Fernanda C. B.; BORGES, Fernanda Salgueiro. Áreas sob a jurisdição dos Estados. *In: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT’ALVERNE, Tarin Frota; et al (Orgs.). Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, v. 231–238, p. 361–368.

ARAUJO, Fernanda C. B.; CIRNE, Mariana Barbosa; MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado. Princípio da participação popular. *In: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT’ALVERNE, Tarin Frota; et al (Orgs.). Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 361–368.

ARAUJO, Fernanda C. B.; GAMBARDELLA, Sophie. Recursos pesqueiros. *In: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT’ALVERNE, Tarin Frota; et al (Orgs.). Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições,*

princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 199–202.

ARAUJO, Fernanda C. B.; MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela. The problems of under-inclusion in marine biodiversity conservation: the case of brazilian traditional fishing communities. **Asian Bioethics Review**, v. 10, p. 261–278, 2018. Disponível em: <<https://rdcu.be/bchGp>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

ARAUJO, Fernanda Castelo Branco. Desafios à adoção da abordagem ecossistêmica como instrumento jurídico para a gestão dos recursos marinhos na zona costeira brasileira. *In*: OLIVEIRA, Carina Costa de; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; SILVA, Solange Teles da; *et al* (Orgs.). **Meio ambiente marinho e direito: a gestão sustentável da investigação, da exploração e da exploração dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos.** Curitiba: Juruá, 2017, v. II, p. 61–84.

ARAUJO, Fernanda Castelo Branco; BOUILLARD, Clio. Aire marine protégée - Área marinha protegida. *In*: OLIVEIRA, Carina Costa de; LANFRANCHI, Marie-Pierre; MONEBHURRUN, Nitish (Orgs.). **Dicionário sobre a função do direito na gestão sustentável dos recursos marinhos - Dictionnaire sur la fonction du droit dans la gestion durable des ressources minérales marines.** Campinas: Pontes Editores, 2020, p. 23–37.

ARCADIS. **Plano de manejo do Parque Estadual do Cocó.** Fortaleza: SEMA, 2020. (Produto 22: plano de manejo consolidado). Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/plano-de-manejo-do-parque-estadual-do-coco/>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ARMITAGE, Derek; CHARLES, Anthony; FIKRET, Berkes (Orgs.). **Governing the coastal commons: communities, resilience and transformation.** New York: Routledge, 2017.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. **Revista Diálogo Jurídico**, v. 1, n. 7, p. 1–30, 2001.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

AZEVEDO, Natália Tavares de; PIERRI, Naína. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 32, p. 61–80, 2014.

AZEVEDO, Natália; PIERRI, Naína. Politiques de pêches au Brésil: du néodeveloppementisme à la reprise néolibérale. **Alternatives Sud**, v. 24, n. 1, 2017.

BALDI, A. C. Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água. **Revista Colombiana de Sociologia**, v. 37, n. 2, p. 91–119, 2014.

BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro W. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais GBS**, v. 19, n. 55, p. 33–53, 2004.

BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro W.; ALLEGRETTI, Mary Helena; POSTIGO, Augusto. O legado de Chico Mendes: êxitos e entraves das Reservas Extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 25–55, 2018.

BARBOSA DE ALMEIDA, Mauro Wagner. Populações tradicionais e conservação ambiental. *In*: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **Cultura com aspas e outros ensaios**. 2. ed. São Paulo: Cosacnaify, 2014, p. 277–300.

BARBOZA, Roberta Sá Leitão; PEZZUTI, Juarez Carlos Brito. Etnoictiologia dos pescadores artesanais da Resex Marinha Caeté-Taperaçu, Pará: aspectos relacionados com etologia, usos de hábitat e migração de peixes da família Sciaenidae. **Sitientibus série Ciências Biológicas**, v. 11, n. 2, p. 133–141, 2011.

BARRAL, Virginie. Sustainable development in international law: nature and operation of an evolutive norm. **The european journal of international law**, v. 23, n. 2, p. 377–400, 2012.

BARRAL, Virginie. The principle of sustainable development. *In*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.). **Principles of Environmental Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 103–114.

BARRETO FILHO, Henyo. Gestão Ambiental e Territorial: um panorama dos espaços territoriais especialmente protegidos no Brasil. *In*: LITTLE, Paul E. (Org.). **Os novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília: IEB, Mil Folhas, 2014, p. 274–302.

BARROS, Maria Isabel Amando de. **Caracterização da visitação, dos visitantes e avaliação dos impactos ecológicos e recreativos do planalto do parque nacional do Itatiaia**. Dissertação de Mestrado, USP, Piracicaba, 2003. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11150/tde-23092003-140646/publico/maria.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BARROS, Larissa Suassuna Carvalho. **A limitada contribuição dos instrumentos jurídicos à gestão integrada das áreas marinhas protegidas federais brasileiras**. Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2021.

BARROS, Sávio; MEDEIROS, Alzira; GOMES, Erina Batista (Orgs.). **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil: relatório 2021**. 2. ed. Olinda: Conselho Pastoral de Pescadores, 2021. Disponível em: <<http://www.cppnacional.org.br/sites/default/files/publicacoes/Relatório%20de%20Conflitos%20Socioambientais%20em%20Comunidades%20Pesqueiras%20-%202021.pdf>>.

BARROS, Thiago Carvalho. **A limitada conexão entre a mineração e a conservação da biodiversidade nos fundos marinhos: uma análise das normas materiais de proteção ambiental aplicáveis aos fundos marinhos**. Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019.

BAUMAN, Zigmunt. **Ensaio sobre o conceito de cultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BECKER-WEINBERG, Vasco. Preliminary thoughts on marine spatial planning in areas beyond national jurisdiction. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, v. 32, p. 570–588, 2017.

BEGOSI, Alpina; MAY, Peter H.; LOPES, Priscila F.; *et al.* Compensation for environmental services from artisanal fisheries in SE Brazil: Policy and technical strategies. **Ecological Economics**, v. 71, p. 25–32, 2011. Disponível em:

<<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0921800911003703>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito constitucional ambiental brasileiro. *In*: LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In*: **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2001.

BENNETT, Nathan; GOVAN, Hugh. Ocean grabbing. **Marine Policy**, v. 57, p. 61–68, 2015.

BENNETT, Nathan James; BLYTHE, Jessica; WHITE, Carole Sandrine; *et al.* Blue growth and blue justice: ten risks and solutions for the ocean economy. **Marine Policy**, v. 125, p. 104387, 2021. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X20310381>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BENNETT, Nathan James; DEARDEN, Philip. Why local people do not support conservation: community perceptions of marine protected area livelihood impacts, governance and management in Thailand. **Marine Policy**, v. 44, p. 107–116, 2014. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X13001711>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERKES, Fikret. Implementing ecosystem-based management: evolution or revolution? **Fish and Fisheries**, v. 13, n. 4, p. 465–476, 2012. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-2979.2011.00452.x>>. Acesso em: 26 maio 2020.

BERKES, Fikret. **Sacred ecology**. 2. ed. New York; London: Routledge, 2008.

BERKES, Fikret. Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais. *In*: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina Simão (Eds.). **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.

BERKES, Fikret; FOLKE, Carl. **Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

BERKES, Fikret; GEORGE, Peter James; PRESTON, Richard J. **Co-management: the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources**. [s.l.]: Program for Technology Assessment in Subarctic Ontario, McMaster University, 1991.

BERNINI, Elaine; REZENDE, Carlos Eduardo. Estrutura da vegetação em florestas de mangue do estuário do rio Paraíba do Sul, Estado do Rio de Janeiro, Brasil. **Acta Botanica Brasilica**, v. 18, n. 3, p. 491–502, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-33062004000300009&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 29 fev. 2020.

BIANCHINI, Valter. **20 anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BIRNIE, Patrícia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

BIRRER, Stéphanie; MARTINS, Letícia Nunes Nascimento; SOUZA, Mariluce Paes de; *et al.* Gestão de políticas públicas: análise do plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade. *In: X Congresso nacional de excelência em gestão*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2014, p. 1–9.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro. **Revista do direito do consumidor**, v. 12, p. 44–62, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BOEUF, Gilles. Marine biodiversity characteristics. **Comptes rendus biologiques**, v. 334, p. 435–440, 2011.

BOFF, Salete Oro. Acesso aos conhecimentos tradicionais: repartição de benefícios no “novo” marco regulatório. **Revista direito ambiental e sociedade**, v. 5, n. 2, p. 110–127, 2015.

BOMBAKA, Harvey Mpototo. **Os desafios da implementação da obrigação de due diligence no contexto da exploração do mar: aspectos nacionais e internacionais**. Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2017.

BORA, Alfons. “Quem participa?” Reflexões sobre teoria da inclusão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, p. 3–29, 2019.

BORRINI-FEYERABEND, G.; FARVAR, M. T.; NGUINGUIRI, J. C.; *et al.* **Co-management of natural resources: organising, negotiating and learning-by-doing**. Heidelberg: GTZ and IUCN, 2000.

BORRINI-FEYERABEND, Grazia; DUDLEY, Nigel; JAEGER, Tilman; *et al.* **Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação**. Gland: IUCN, 2017. (Diretrizes para melhores práticas em áreas protegidas). Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Pt.pdf>>.

BOSELNANN, Klaus. **Earth governance: trusteeship of the global commons**. Cheltenham: Edward Elgar, 2015. (New horizons in environmental and energy law).

BOURDIEU, Pierre. **Contre-feux 2 : pour un mouvement social européen**. Paris: Raisons d’agir, 2001.

BRITO, Carmem Imaculada de. **Uma abordagem sócio-histórica do movimento de pescadores e pescadoras artesanais Brasil (MPP)**. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016. Disponível em: <<http://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/sites/9/2017/07/Tese-da-Carmem-copia-final-revisada-Carmem.pdf>>.

CABRAL, Paulo Henrique Francisco; ONCALA, Andrea Arean; GAIVIZZO, Larisa Ho Bech; *et al.* Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental. *In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Orgs.)*. **O Brasil sem miséria**. Brasília:

MDS, 2014, p. 493–512.

CÂMARA, Ana Stela Vieira Mendes; ARAUJO, Fernanda C. B.; SOARES, Jacqueline Alves; *et al.* **A delimitação do Parque do Cocó: conflito socioambiental decorrente de sobreposição com APA da Sabiaguaba.** Fortaleza: Unichristus, 2016. Disponível em: <<https://unichristus.edu.br/wp-content/uploads/2017/05/RELATORIO-TECNICO-SABIAGUABA.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente. Perfil laboral dos pescadores artesanais no Brasil: insumos para o programa seguro defeso. **Mercado de Trabalho**, v. 60, p. 63–73, 2016.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas.** Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <<http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CARDOSO, Eduardo Schiavone. Geografia e pesca: aportes para um modelo de gestão. **Revista do departamento de geografia**, v. 14, p. 79–88, 2001.

CARDOSO, Luís Gustavo; HAIMOVICI, Manuel; ABDALLAH, Patrícia Raggi; *et al.* Prevent bottom trawling in southern Brazil. **Science**, v. 372, n. 6538, p. 138–138, 2021. Disponível em: <<https://www.sciencemag.org/lookup/doi/10.1126/science.abh0279>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CARDOSO, Sergio Ricardo Pereira; NASCIMENTO, Josinaldo Reis do; CUITÉ, Hugo Cleiton Reis; *et al.* O “puxar e empurrar” das águas dos pescadores e pescadoras artesanais na vila Ilha das Pedras em Augusto Corrêa - Pará. **Engrenagem**, n. 15, p. 09–19, 2019.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. **A inconstância da alma selvagem e outros ensaios de antropologia.** São Paulo: Cosacnaify, 2002.

CASTRO, Fábio de; MCGRATH, David. O manejo comunitário de lagos na Amazônia. **Parcerias estratégicas**, v. 6, n. 12, p. 112–126, 2001.

CASTRO JÚNIOR, Evaristo de; COUTINHO, Bruno Henriques; FREITAS, Leonardo Esteves de. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. *In*: GUERRA, Antônio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). **Unidades de conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 25–65.

CAVALLI, Ronaldo Oliveira; HAMILTON, Santiago. Capítulo VII: maricultura. *In*: FERNANDES, Luiz Philippe da Costa (Org.). **O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão do país.** Rio de Janeiro: Cembra, 2019. Disponível em: <<https://www.cembra.org.br/index.php/livro-o-brasil-e-o-mar-no-seculo-xxi>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

CBD. **Report of the workshop on the ecosystem approach. (UNEP/CBD/COP/4/Inf.9).** Bratislava: CBD, 1998. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-04/information/cop-04-inf-09-en.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CESETTI, Carolina Vicente. **Os limites e as possibilidades jurídicas do controle pesqueiro no contexto do programa nacional de rastreamento de embarcações pesqueiras por**

satélite (Preps). Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019.

CHAMY, Paula. Reservas extrativistas marinhas: reflexões sobre desafios e oportunidades para a cogestão em áreas marinhas protegidas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 417–431, 2018.

CHAMY, Paula. Reservas extrativistas marinhas: um estudo sobre posse tradicional e sustentabilidade. *In: Anais do I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS*. Indaiatuba: ANPASS, 2002, p. 11. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/conhecimento_local/Paula%20Chamy.pdf>.

CHAMY, Paula. Reservas extrativistas marinhas: um estudo sobre territorialidade marítima e sustentabilidade. *In: GROSTEIN, Marta Dora (Ed.). Ciência ambiental: questões e abordagens*. São Paulo: Anablume; Fapesp, 2008, p. 67–90.

CHEGE KAMAU, Evanson; WINTER, Gerd; STOLL, Peter-Tobias (Orgs.). **Research and Development on Genetic Resources: Public domain approaches in implementing the Nagoya Protocol**. 1. ed. [s.l.]: Routledge, 2015. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/9781317511182>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

CHURCHILL, Robin; OWEN, Daniel. **The EC Common Fisheries Policy**. New York: Oxford University Press, 2010.

CICIN-SAIN, Biliiana; KNECHT; KNECHT, Robert W. **Integrated coastal and ocean management: concepts and practices**. Washington: Island Press, 1998.

CIDH. **Situação dos direitos humanos no Brasil : Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021**. [s.l.]: CIDH, 2021. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CIDREIRA-NETO, Ivo Raposo Gonçalves; RODRIGUES, Gilberto Gonçalves. Construções sociais e complexidades na gestão da pesca artesanal. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, v. 7, n. 2, p. 46–61, 2018.

CLASTRES, Pierre. **Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política**. Trad. Paulo Neves. São Paulo: Cosac & Naify, 2004.

CLASTRES, Pierre. **La société contre l'État**. [s.l.]: Editions Marée Noire, 2006. (Décroissance, 4). Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/2abb/409f770b52890285119d61512e9cdab20a8e.pdf>>.

CNPT. Roteiro para a criação e legalização de Reservas Extrativistas. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/resex/textos/c1.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

COELHO, Luciana Fernandes. **As interações entre o regime do direito do mar e o regime do comércio internacional na solução de controvérsias sobre a pesca: cooperação ou cooptação?** Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2016.

COHEN, Philippa J.; ALLISON, Edward H.; ANDREW, Neil L.; *et al.* Securing a just space

for small-scale fisheries in the blue economy. **Frontiers in Marine Science**, v. 6, p. 1–8, 2019.

COMUNICAÇÃO ICMBIO. Reserva de Cururupu renova conselho gestor. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8324-reserva-extrativista-de-cururupu-renova-conselho-gestor>>.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES RURAIS AGRICULTORES E AGRICULTORAS. **Pauta de reivindicações para o governo federal da 5a marcha das margaridas**. Brasília: Contag, 2015. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/imagens/f2445cadernodepautaexecutivofinal.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2020.

CONSÓRCIO TPF/GAU. **Produto 2: Comunidade de Sabiaguaba**. Fortaleza: SEMA, 2019. (Elaboração de projetos e estudos ambientais, projetos de infraestrutura e de educação ambiental necessários para subsidiar o processo de criação e implementação de unidades de conservação no estado do Ceará, vinculadas à secretaria do meio ambiente).

CORNU, Gérard. **Vocabulaire juridique**. 12. ed. Paris: PUF, 2018.

COSTA, Gustavo Villela Lima da. A entrada do direito na resolução de um conflito ambiental. **Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social**, v. 3, n. 7, p. 9–31, 2010.

COSTA, Gustavo Villela Lima da. **O Aventureiro, Ilha Grande-RJ: uma análise de mudança social**. Tese de doutoramento em Antropologia Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

COSTA, Francisco Wendell Dias. **Territórios costeiros-marinhos e as “estratégias de gestão”**: o caso da Resex de Cururupu-MA. Dissertação de Mestrado, UEMA, Maranhão, 2015.

COSTA, Gercilene Teixeira. **As reservas extrativistas como ação pública local: comparando as experiências socioterritoriais de Frechal e Cururupu na amazônia maranhense**. Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

COUTINHO, Larissa Maria Medeiros. **Funções da responsabilidade civil ambiental: uma análise através da jurisprudência nacional de danos marinhos pela navegação**. Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2017.

CUDENNEC, Annie. The integration of environmental requirements by the common fisheries policy: from fishing to sustainable exploitation of marine biological resources. *In*: MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; SILVA, Solange Teles da; OLIVEIRA, Carina Costa de; *et al* (Orgs.). **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 203–215.

CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **História dos índios no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CUNHA, Lúcia Helena de Oliveira Cunha. Reservas Extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade. 2001. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/resex.pdf>>.

CYRINO, Carolina de Oliveira e Assis. **“Aos pescadores a modernidade!” Trajetórias da política pesqueira na regulação da pesca artesanal**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, 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. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

DAY J., Dudley N. **Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**. Gland: IUCN, 2012.

DE LAPLANTE, Kevin. Is ecosystem management a postmodern science? *In: Ecological paradigms lost: routes of theory change*. Burlington: Elsevier, 2005, p. 397–416. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780120884599500194>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

DE LUCIA, Vito. A critical interrogation of the relation between the ecosystem approach and ecosystem services. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 27, n. 2, p. 104–114, 2018. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/reel.12227>>. Acesso em: 1 maio 2020.

DE LUCIA, Vito. Competing narratives and complex genealogies: the ecosystem approach international environmental law. **Journal of Environmental Law**, v. 91, n. 27, p. 91–117, 2015.

DE LUCIA, Vito. **The “ecosystem approach” in international environmental law: genealogy and biopolitics**. New York: Routledge, 2019. (Law, justice and ecology).

DELFOUR-SAMAMA, Odile. Les regimes juridiques des ressources génétiques des grands fonds marins au coeur d’une reflexion sur une nouvelle gouvernance des zones internationales. *In: OLIVEIRA, Carina Costa de (Org.). A exploração e a investigação na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos*. Curitiba: Juruá, 2015.

DIAS, Luciana Laura Carvalho Costa. Repartição de benefícios: qualquer coisa é melhor do que nada. **Revista da AGU**, v. 17, n. 01, p. 237–260, 2018.

DIAS, Martin. **Impactos da pesca de arrasto no brasil e no mundo: dados atualizados e tendências globais**. Brasília: Oceana Brasil, 2020. Disponível em: <<https://brasil.oceana.org/pt-br/relatorios/impactos-da-pesca-de-arrasto-no-brasil-e-no-mundo-dados-atualizados-e-tendencias-globais>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília (DF): IBAMA, 2010.

DIAS NETO, José. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília (DF): IBAMA, 2010.

DIAS NETO, José Colaço. Tempo(s) Ecológicos: um relato das tensões entre pescadores artesanais e IBAMA acerca do calendário de pesca da Lagoa Feia – RJ.

DIAS NETO, José; DIAS, Jacinta de Fátima Oliveira. **O uso da biodiversidade aquática no Brasil: uma avaliação com foco na pesca**. Brasília: Ibama/MMA, 2015.

DIEGUES, A. C. **Comunidades tradicionais e manejo de recursos na mata atlântica**. São Paulo: Hucitec, 2004. Disponível em: <[http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Comunidade Tradicionais001_4.pdf](http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Comunidade%20Tradicionais001_4.pdf)>.

DIEGUES, A. C. **Cultura Marítima, conhecimento e manejo tradicionais na Resex Marinha do Arraial do Cabo**. São Paulo: NUPAUB, 2007. (Projeto socioambiental de reserva extrativista marinha para o ecodesenvolvimento - arraial do cabo (RJ): Programa Petrobras Ambiental - COPPE/UFRJ). Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/conhectradresex.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

DIEGUES, Antônio Carlos. A interdisciplinaridade nos estudos do mar: o papel das ciências sociais. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/interdis.pdf>>.

DIEGUES, Antônio Carlos. A sócio-antropologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil. **Etnográfica**, v. 3, n. 2, p. 361–375, 1999.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. O movimento social dos pescadores artesanais brasileiros. *In: Povos e mares: leituras em sócio-antropologia marítima*. São Paulo: NUPAUB - USP, 1995, v. 3, p. 105–129.

DIEGUES, Antônio Carlos (Org.). **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. São Paulo: USP, 2000.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DIEGUES, Antonio Carlos. Repensando e recriando as formas de apropriação comum dos espaços e recursos naturais. *In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro C (Eds.). Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: NUPAUB - USP, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. Stationnement réservé : Réserves marines et communautés de petits pêcheurs - Articles extraits de la revue SAMUDRA. 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA (Orgs.). **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: USP, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos S. **Diversidade biológica e culturas tradicionais litorâneas: o caso das comunidades caiçaras**. São Paulo: NUPAUB - USP, 1988. (Documentos e relatórios de pesquisa).

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil**. Chennai, India: International Collective in Support of Fishworkers, 2008. (Samudra

monograph).

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'ana. Povos e mares: uma retrospectiva de socio-antropologia marítima. *In: Povos e mares: leituras em sócio-antropologia marítima*. São Paulo: NUPAUB-USP, 1995, p. 01–26.

DIEGUEZ LEUZINGER, Marcia; LYNARD, Kylie. The land rights of indigenous and traditional peoples in Brazil and Australia. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 1, 2016. Disponível em: <<http://www.publicacoes.uniceub.br/index.php/rdi/article/view/4065>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit international public*. 7. ed. Paris: LGDJ, 2002.

DIZ, Daniela. The Ecosystem Approach as a Frame for SDG 14 Implementation. *Ocean Yearbook Online*, v. 33, n. 1, p. 187–206, 2019. Disponível em: <https://brill.com/view/journals/ocyo/33/1/article-p187_187.xml>. Acesso em: 28 fev. 2021.

DIZ, Daniela. Unravelling the intricacies of marine biodiversity conservation and its sustainable use: an overview of global frameworks and applicable concepts. *Edinburgh School of Law Research Paper Series*, n. 11, p. 1–23, 2016.

DIZ, Daniela; JOHNSON, David; RIDDELL, Michael; *et al.* Mainstreaming marine biodiversity into the SDGs: the role of other effective area-based conservation measures (SDG 14.5). *Marine Policy*, v. 93, p. 251–261, 2018. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X17302178>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

DOUVERE, F. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*, v. 32, p. 762–771, 2008.

DUDLEY, Nigel. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2008. Disponível em: <https://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

DUKE, Norman C; BOCHOVE, Jan-Willem van; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The importance of mangroves to people: a call to action*. Nairobi: UNEP, 2014.

DUMITH, Raquel De Carvalho. Dez anos de r-existência da Reserva Extrativista de Canavieiras (BA): análise dos conflitos inerentes à reprodução social e política das suas comunidades tradicionais. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/58675>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

EHLER, Charles; ZAUCHA, Jacek; GEE, Kira. Maritime/Marine Spatial Planning at the interface of research and practice. *In: GEE, Kira; ZAUCHA, Jacek (Eds.). Maritime Spatial Planning: past present, future*. Cham: Springer, 2019, p. 1–21.

ENGLER, Cecilia. Beyond rhetoric: navigating the conceptual tangle towards effective

implementation of the ecosystem approach to oceans management. **Environmental Reviews**, v. 23, n. 3, p. 288–320, 2015. Disponível em: <<http://www.nrcresearchpress.com/doi/10.1139/er-2014-0049>>. Acesso em: 14 maio 2020.

ESTRADA, Gustavo C.D.; SOARES, Mário L.G. Global patterns of aboveground carbon stock and sequestration in mangroves. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 89, n. 2, p. 973–989, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-37652017000300973&lng=en&tlng=en>. Acesso em: 2 out. 2020.

EUROPEAN COMMISSION. **Annex 1 to 2 to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the progress in establishing marine protected areas (as required by Article 21 of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC)**. Bruxelas: European Commission, 2015. Disponível em: <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc550207d09015022e8c8bc0474.do>>. Acesso em: 1 set. 2019.

FAO. **Aquaculture development 4 - Ecosystem approach to aquaculture**. Rome: FAO, 2010. (FAO Technical guidelines for responsible fisheries). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i1750e/i1750e00.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

FAO. **Code of conduct for responsible fisheries**. Roma: FAO, 1995. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/e6cf549d-589a-5281-ac13-766603db9c03>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

FAO. Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/cofi/42016-0bc248e12facab0ffa01bfaced87c7e23.pdf>>.

FAO. **Diretrizes voluntárias para garantir a pesca de pequena escala sustentável no contexto da segurança alimentar e da erradicação da pobreza**. Roma: FAO, 2017. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i4356pt/I4356PT.pdf>>.

FAO. **FAO Document Technique sur les pêches 401. Comprendre la culture des communautés de pêcheurs - élément fondamental pour la gestion des pêches et la sécurité alimentaire**. Roma: FAO, 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/006/Y1290F/y1290f00.htm#Contents>>. Acesso em: 1 out. 2019.

FAO. **Fisheries management - 2: The ecosystem approach to fisheries**. Rome: FAO, 2003. (FAO Technical guidelines for responsible fisheries). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/Y4470E/y4470e00.htm#Contents>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

FAO. **Term portal - detail for entry: 85654 Collection: Fisheries**. Disponível em: <www.fao.org/faoterm>. Acesso em: 12 maio 2018.

FAO. **Term portal - detail for entry 98107 Collection: Fisheries**. Disponível em: <www.fao.org/faoterm>. Acesso em: 12 maio 2018.

FAO. **The relationship between the governance of small-scale fisheries and the realization of the right to adequate food in the context of the Sustainable Development Goals**. Rome:

FAO, 2017. (Information note). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i7922e/i7922e.pdf>>.

FAO. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2020**. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229en>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

FAO. **The state of world fisheries and aquaculture: meeting the sustainable development goals**. Roma: FAO, 2018. Disponível em: <<http://www.fao.org/state-of-fisheries-aquaculture>>.

FAUSTO, Carlos. **Os índios antes do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

FAVERO, Marco; DEBSKI, Igor; ANTON, Tatiana. Sixth meeting of the Seabird bycatch working group: Document 08 - Artisanal, small scale and subsistence fisheries. 2014. Disponível em: <<https://www.acap.aq/en/working-groups/seabird-bycatch-working-group/seabird-bycatch-wg-meeting-6/sbwg6-meeting-documents/2250-sbwg6-doc-08-artisanal-small-scale-and-subsistence-fisheries/file>>.

FEENY, David; BERKES, Fikret; MCCAY, Bonnie J.; *et al.* A tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB - USP, 2001, p. 17–42.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; TAKARA, Naomy Christiani. A tipologia jurídica da integração ambiental como elemento normativo para o uso sustentável dos recursos marinhos. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, p. 01–31, 2021. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1439>>. Acesso em: 21 ago. 2021.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987.

FERREIRA, Fabrício Ramos. Acordos de pesca. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT'ALVERNE, Tarin Frota; *et al* (Orgs.). **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 361–368.

FERREIRA, Helena Catão Henriques. **Redefinindo territórios: preservação e transformação no Aventureiro-Ilha Grande (RJ)**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

FERREIRA, Iara Vasco. **Unidades de conservação da natureza e terras indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação**. Tese de doutoramento em Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2018.

FERREIRA, Vilson Tadei Brito; MANESCHY, Maria Cristina; RIBEIRO, Tânia Guimarães. A dinâmica da pesca em território de uso comum: o problema do manejo nas reservas extrativistas marinhas. **Agricultura familiar: pesquisa, formação e desenvolvimento**, v. 11, n. 2, p. 49–56, 2017.

FIGUEIREDO, Mauro Figueredo de. **Objetivos do desenvolvimento sustentável e a conservação marinha no Brasil: a contribuição do direito ambiental**. Dissertação de mestrado em Direito, UFSC, Florianópolis, 2016.

FIGUEIREDO, Mauro; GONÇALVES, Leandra. Uma lei para a conservação do bioma marinho brasileiro. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Direito do mar: desafios e perspectivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 330–342.

FINLAYSON, Max; DAVIDSON, Nick; PRITCHARD, Dave; *et al.* The Ramsar Convention and ecosystem-based approaches to the wise use and sustainable development of wetlands. **Journal of international wildlife law & policy**, v. 14, n. 3–4, p. 176–198, 2011.

FLANNERY, Wesley; ELLIS, Geraint; ELLIS, Geraint; *et al.* Exploring the winners and losers of marine environmental governance/Marine spatial planning: cui bono?/“More than fishy business”: epistemology, integration and conflict in marine spatial planning/Marine spatial planning: power and scaping/Surely not all planning is evil?/Marine spatial planning: a Canadian perspective/Maritime spatial planning – “ad utilitatem omnium”/Marine spatial planning: “it is better to be on the train than being hit by it”/Reflections from the perspective of recreational anglers and boats for hire/Maritime spatial planning and marine renewable energy. **Planning Theory & Practice**, v. 17, n. 1, p. 121–151, 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649357.2015.1131482>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FLANNERY, Wesley; HEALY, Noel; LUNA, Marcos. Exclusion and non-participation in marine spatial planning. **Marine Policy**, v. 88, p. 32–40, 2018. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X1730324X>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FONSECA, Marília; ALVES, Fátima; MACEDO, Márcio Chagas; *et al.* O papel das mulheres na pesca artesanal marinha: estudo de uma comunidade pesqueira no Município de Rio das Ostras, RJ, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 16, n. 2, p. 231–241, 2016. Disponível em: <http://www.aprh.pt/rgci/pdf/rgci-593_Fonseca.pdf>.

FONSECA, Rafael Oliveira. Ordenamento do território e a compensação ambiental federal: gênese, operacionalização e embates jurídicos. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 39, p. 1–21, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/57497>>.

FORST, Mark F. The convergence of Integrated Coastal Zone Management and the ecosystems approach. **Ocean & Coastal Management**, v. 52, n. 6, p. 294–306, 2009. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569109000398>>. Acesso em: 1 mar. 2021.

FUTHAZAR, Guillaume. **Les modalités d’influence de l’IPBES sur l’évolution du droit international de l’environnement en Méditerranée**. Tese de doutoramento em Direito, Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence, 2018.

GALDINO, José Wilson. **Educação e movimentos sociais na pesca artesanal**. Fortaleza: Edições UFC, 2014.

GARCIA, Fernando Murilo Costa. **Dano ambiental existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais**. Curitiba: Juruá, 2015.

GARCIA, Serge; BONCOEUR, Jean; GASCUEL, Didier (Orgs.). **Les aires marines protégées et la pêche: bioécologie, socioéconomie et gouvernance**. Perpignan: Presses Universitaires de Perpignan, 2013.

GARCIA, Serge Michel; GASCUEL, Didier; HENICHART, Laura Mars; *et al.* **Les aires marines protégées dans la gestion des pêches**. Dakar: Comissão Sous-Régionale des Pêches, 2013. Disponível em: <<https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-01103270>>.

GARCIA, Serge Michel; GASCUEL, Didier; HENICHART, Laura Mars; *et al.* **Marine protected areas in fisheries management: synthesis of the state of the art**. Dakar: Comissão Sous-Régionale des Pêches, 2013. Disponível em: <<https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-01103270>>.

GELCICH, Stefan; REYES-MENDY, Francisca; ARRIAGADA, Rodrigo; *et al.* Assessing the implementation of marine ecosystem based management into national policies: Insights from agenda setting and policy responses. **Marine Policy**, v. 92, p. 40–47, 2018. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X17304037>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri. **Inovação, governabilidade e protagonismo de pessoas-chave na Área de Proteção Ambiental Baleia Franca (Santa Catarina, Brasil)**. Tese de doutoramento em ambiente e sociedade, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; CARVALHO, Fabiano Grecco de; HAAK, Letícia; *et al.* Planning blues. **Samudra report n.º 78**, 2018. Disponível em: <<https://www.icsf.net/en/samudra/article/EN/78-4334-Planning-Blues.html>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; QUESADA-SILVA, Michele; GONÇALVES, Leandra Regina; *et al.* Unveiling the genesis of a marine spatial planning arena in Brazil. **Ocean & Coastal Management**, v. 179, p. 1–11, 2019. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569118306458>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

GIAKOUMI, Sylvaine; MCGOWAN, Jennifer; MILLS, Morena; *et al.* Revisiting “success” and “failure” of marine protected areas: a conservation scientist perspective. **Frontiers in Marine Science**, v. 5, n. 223, p. 5, 2018.

GIRÃO, Edwiges Coelho. **Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos brasileiros: a nova lei da biodiversidade e o regime jurídico internacional**. Dissertação de mestrado em Direito, UFC, Fortaleza, 2015.

GLASER, Marion; OLIVEIRA, Rosete da Silva. Prospects for the co-management of mangrove ecosystems on the North Brazilian coast: Whose rights, whose duties and whose priorities? **Natural Resources Forum**, v. 28, p. 224–233, 2004.

GODOI, Emília Pietrafesa de. Territorialidade. *In*: SANSONE, Lívio; FURTADO, Cláudio Alves (Orgs.). **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: EDUFBA, 2014, p. 443–452.

GOMES, Manoel Eduardo Alves Camargo e; GOMES, Adriano Camargo. Marco normativo das Reservas Extrativistas brasileiras: a construção social de uma tutela jurídica ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 Anos do Legado de Chico Mendes, p. 99–117, 2018.

GOYARD-FABRE, Simone. **Les principes philosophiques du droit politique moderne**. Paris: Presses Universitaires de France, 1997.

GUERRA, Sidney; PAROLA, Giulia. Implementing principle 10 of the 1992 Rio declaration: a comparative study of the Aarhus Convnetion 1998 and the Escazú Agreement 2018. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 55, p. 1–33, 2018. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3382/371371818>>.

GUERRERO, Natalia Ribas; TORRES, Mauricio; NEPOMUCENO, Ítala. Impacts of the public forest management law on traditional communities in Crepori National Forest. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, p. 1–20, 2020.

GUILHON, Maila; MONTSERRAT, Francesc; TURRA, Alexander. Recognition of ecosystem-based management principles in key documents of the seabed mining regime: implications and further recommendations. **ICES Journal of Marine Science**, v. 78, n. 3, p. 884–899, 2021. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icesjms/article/78/3/884/6050568>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patrícia Sfair; *et al.* Padrões das dinâmicas de transformação em pescarias marinhas e estuarinas do Brasil (1960-2010). *In*: HAIMOVICI, Manuel; ANDRIGUETTO FILHO, José Milton; SUNYE, Patrícia Sfair (Orgs.). **A pesca marinha e estuarina do Brasil: estudos de caso multidisciplinares**. Rio Grande do Sul: Editora da Furg, 2014, p. 181–191.

HAIMOVICI, Manuel; MENDONÇA, Jocemar Tomasino. Descartes da fauna acompanhante na pesca de arrasto e tangones dirigida a linguados e camarões na plataforma continental do Sul do Brasil. **Atlântida**, v. 18, p. 161–177, 1996. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/2964/Descartes%20da%20fauna%20acompanhante%20na%20pesca%20de%20arrasto%20de%20tangones%20dirigida%20a%20linguados%20e%20camarões%20na%20plataforma%20continental%20do%20sul%20do%20Brasil.pdf?squence=1>>. Acesso em: 3 jun. 2021.

HARDIN, Garrett. Political requirements for preserving our common heritage. *In*: BOKAW, H. P. (Ed.). **Wildlife and America**. Washington: Council of Environmental Quality, 1978, p. 310–317.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243–1248, 1968. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

HAZIN, Fábio Hissa Vieira. Capítulo VI: pesca. *In*: FERNANDES, Luiz Philippe da Costa (Org.). **O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão do país**. Rio de Janeiro: Cembra, 2020. Disponível em: <<https://www.cembra.org.br/index.php/livro-o-brasil-e-o-mar-no-seculo-xxi>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

HENNEBEL, Ludovic; TRIGOUDJA, Hélène. **Traité de droit international des Droits de l’homme**. Paris: Pedone, 2016.

HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinvenção de los derechos humanos**. Sevilla: Libreria Atrapasueños, 2008. Disponível em: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinvenccion-de-los-derechos-humanos.pdf>>.

HILBORN, Ray. Introduction to marine managed areas. *In*: LESSER, Michael (Org.). **Marine Managed areas and fisheries**. Oxford: Elsevier, 2014, v. 69, p. 1–13. (Advances in marine biology).

HOUDET, Joël Germaneau; GAGNEUX, Thibaud. Les enjeux et risques du panachage de paiements pour services écologiques. **Synergiz**, n. 2012–02, p. 1–14, . (Cahier Technique).

HOWE, Caroline; SUICH, Helen; VIRA, Bhaskar; *et al.* Creating win-wins from trade-offs? Ecosystem services for human well-being: a meta-analysis of ecosystem service trade-offs and synergies in the real world. **Global Environmental Change**, v. 28, p. 263–275, 2014. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0959378014001320>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

IBAMA; WWF-BRASIL. **Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil**. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/documentos/2 - o que fazemos - efetividade da gesto de ucs - doc_efetividade de gesto das ucs federais do brasil 2007.pdf>.

IBGE. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf>>.

ICMBIO. **Conselhos gestores de unidades de conservação federais: um guia para gestores e conselheiros**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

ICMBIO. **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas unidades de conservação federais**. Brasília: ICMBio, 2019.

ICMBIO. **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu**. [s.l.]: MMA, 2016. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2288-resex-de-cururupu>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ICMBIO. Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Cururupu: versão resumida e simplificada. 2016. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2288-resex-de-cururupu>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ICMBIO. Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Soure - PA. 2018. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2296-resex-marinha-de-soure>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ICMBIO. **Turismo de base comunitária em unidades de conservação federal: caderno de**

experiências. Brasília: MMA, 2019.

INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON MARINE BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. Advance, unedited version. 2019. Disponível em: <https://www.un.org/bbnj/sites/www.un.org/bbnj/files/revised_draft_text_a.conf_232.2020.1_1_advance_unedited_version.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

IPBES. **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.** Bonn: IPBES secretariat, 2019. Disponível em: <<https://www.ipbes.net/global-assessment>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. Impactos da produção insustentável sobre os recursos hídricos. *In*: BENJAMIN, Antônio Herman; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito e sustentabilidade na era do Antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas.** São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, v. 1, p. 509–516. (Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 22).

JENTOFT, Svein. Fisheries co-management as empowerment. **Marine Policy**, v. 29, n. 1, p. 1–7, 2005. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X04000132>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

JENTOFT, Svein; CHUENPAGDEE, Ratana (Orgs.). **Interactive Governance for Small-Scale Fisheries.** Cham: Springer International Publishing, 2015. (MARE Publication Series). Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-17034-3>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

JENTOFT, Svein; CHUENPAGDEE, Ratana; FERNANDEZ, Jose J. Pascual. What are MPAs for? On goal formation and displacement. **Ocean & Coastal Management**, v. 54, p. 75–83, 2011.

JHERING, Rudolf von. **A luta pelo Direito.** Trad. José Tavares Bastos. EbooksBrasil. Viena: [s.n.], 1909. Disponível em: <Rudolf von JheringDER KAMPF UM'S RECHTZum hundertsten Todesjahrdes Autorsherausgegeben vonFelix ErmacoraPROPYLÄEN VERLAG>.

KALIKOSKI, Daniela C.; QUEVEDO NETO, Pedro; ALMUDI, Tiago. Building adaptive capacity to climate variability: The case of artisanal fisheries in the estuary of the Patos Lagoon, Brazil. **Marine Policy**, v. 34, n. 4, p. 742–751, 2010. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X1000045X>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

KEARNEY, R.; BUXTON, C.D.; FAREBROTHER, G. Australia's no-take marine protected areas: Appropriate conservation or inappropriate management of fishing? **Marine Policy**, v. 36, n. 5, p. 1064–1071, 2012. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X12000413>>. Acesso em: 6 fev. 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito.** Trad. João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KIDD, Sue. Land-sea interactions and the ecosystem approach in ocean planning and governance. *In*: LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary (Orgs.). **The ecosystem approach**

in ocean planning and governance: perspectives from Europe and beyond. Leiden: Brill, 2019, p. 140–159.

KIM, Rakhyun E.; BOSSELMANN, Klaus. Operationalizing Sustainable Development: Ecological Integrity as a Grundnorm of International Law. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 24, n. 2, p. 194–208, 2015. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/reel.12109>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

KIRK, Elizabeth A. Maritime zones and the ecosystem approach: a mismatch. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 8, n. 1, p. 67–72, 1999.

KIRKFELDT, Trine Skovgaard. An ocean of concepts: Why choosing between ecosystem-based management, ecosystem-based approach and ecosystem approach makes a difference. **Marine Policy**, v. 106, p. 1–11, 2019. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X18309655>>. Acesso em: 2 maio 2020.

KOH, Tommy T. B. A constitution for the Oceans, remarks by Ambassador Koh of Singapore, President of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. 1982. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2019.

LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary. Challenges in implementing the ecosystem approach: lessons learned. In: LANGLET, David; RAYFUSE, Rosemary (Orgs.). **The ecosystem approach in ocean planning and governance: perspectives from Europe and beyond.** Leiden: Brill, 2019, p. 445–461.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica.** Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LE QUINIO, Alexis. Droit constitutionnel, environnement et peuples autochtones en Amérique latine. **Revue française de droit constitutionnel**, v. 2020/2, n. 122, p. 299–320, 2020.

LEE, M.; ARMENI, C.; CENDRA, J. d.; *et al.* Public Participation and Climate Change Infrastructure. **Journal of Environmental Law**, v. 25, n. 1, p. 33–62, 2013. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jel/article-lookup/doi/10.1093/jel/eqs027>>. Acesso em: 22 mar. 2020.

LEE, Maria; ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. **Modern Law Review**, v. 66, n. 1, p. 80–108, 2003. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2230.6601004>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick. **Dano ambiental: conceito, responsabilidade civil e reparação.** Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LESTER, Sarah E.; HALPERN, Benjamin S. Biological responses in marine no-take reserves versus partially protected areas. **Marine ecology progress series**, v. 367, p. 49–56, 2011.

LEUZINGER, Marcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. **Revista de informação legislativa**, n. 211, p. 253–271, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211.pdf>.

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 de doutoramento em Desenvolvimento Sustentável, UnB, Brasília, 2007.

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA. Unidades de conservação marinhas. *In*: OLIVEIRA, Carina Costa De (Org.). **Meio ambiente marinho e direito**. Curitiba: Juruá, 2015, p. 253–285.

LEUZINGER, Marcia 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**, v. 14, n. 3, 2018. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4976>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. **La compensation en droit de l'environnement: un essai de typologie**. Tese de doutoramento, Brasília/Aix-en-Provence, 2014.

LIMA, Nathalia. A institucionalização do consentimento livre, prévio e informado e os protocolos comunitários como mecanismo de empoderamento das comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade. *In*: **Direito e sustentabilidade na era do antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas**. São Paulo: Instituto o direito por um Planeta Verde, 2017, p. 353–368. 2v. (Congresso Brasileiro de Direito Ambiental).

LIMA, Nathalia Fernandes. **Gestão de áreas protegidas: instrumentos para implementação dos direitos socioambientais nos parques brasileiros marinhos costeiros**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

LIMA, Raquel Araújo. **O licenciamento ambiental como instrumento para uma gestão integrada dos recursos minerais no espaço marinho brasileiro**. Tese de doutoramento em Direito, UnB, Brasília, 2019.

LINS-DE-BARROS, Flávia Moraes; BATISTA, Celene Milanés. Os limites espaciais da zona costeira para fins de gestão a partir de uma perspectiva integrada. *In*: SOUTO, Raquel Dezidério (Org.). **Gestão ambiental e sustentabilidade em áreas costeiras e marinhas: conceitos e práticas**. Rio de Janeiro: Instituto Virtual para o Desenvolvimento Sustentável - IVIDES.org, 2020, v. I, p. 22–50.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico 2002-2003**, p. 251–290, 2004.

LOBÃO, Ronaldo Joaquim da Silveira. **Cosmologias Políticas do Neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma Política do Ressentimento**. Tese de doutoramento em Antropologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LOBATO, G.J.M.; MARTINS, A.C.C.T.; LUCAS, F.C.A.; *et al.* Reserva Extrativista Marinha de Soure, Pará, Brasil: modo de vida das comunidades e ameaças ambientais. **Biota Amazônia**, v. 4, n. 4, p. 66–74, 2014. Disponível em: <<http://www.bibliotekevvirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/1180-biota/v04n04/12283-reserva-extrativista-marinha-de-soure-para-brasil-modo-de-vida-das-comunidades-e-ameacas-ambientais.html>>. Acesso em: 9 out. 2020.

LONG, Rachel D.; CHARLES, Anthony; STEPHENSON, Robert L. Key principles of marine ecosystem-based management. **Marine Policy**, v. 57, p. 53–60, 2015.

LONG, Ronán. Evolutionary character of international and European Law: linking sustainability with environmental responsibility and marine ecosystem restoration under the European Union's ocean governance agenda. *In: Legal order in the world's oceans: UN Convention on the Law of the Sea*. Leiden: Brill, 2018, v. 21, p. 27–71. (Center for oceans Law and Policy).

LONG, Ronán. Legal aspects of ecosystem-based marine management in europe. **Ocean Yearbook Online**, v. 26, n. 1, p. 417–484, 2012. Disponível em: <https://brill.com/abstract/journals/ocyo/26/1/article-p417_20.xml>. Acesso em: 28 fev. 2021.

MACE, Georgina M. Whose conservation? **Science**, v. 345, n. 6204, p. 1558–1560, 2014. Disponível em: <www.sciencemag.org>. Acesso em: 4 jun. 2019.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. L'environnement et la Constitution brésilienne. **Cahiers du Conseil Constitutionnel**, n. 15, 2004. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-environnement-et-la-constitution-bresilienne>>.

MALDONADO, Simone. A caminho das pedras: percepção e utilização do espaço na pesca simples. 2000. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/Microsoft%20Word%20-%20A%20Caminho%20das%20Pedras.pdf>>.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. **Le droit international de la biodiversité**. Leiden, the Netherlands: Brill Nijhoff, 2021. (Les livres de poche de l'Académie de droit international de La Haye).

MARIS, Virginie. **Philosophie de la biodiversité: petite éthique pour une nature en péril**. 2. ed. Paris: Buchet Chastel, 2016.

MARKUS, Till. Challenges and foundations of sustainable ocean governance. *In: SALOMON, Markus; MARKUS, Till (Orgs.). Handbook on marine environment protection: science, impact and sustainable management*. Cham: Springer, 2018, p. 537–562.

MARKUS, Till. Regulation of marine-capture fisheries. *In: LEES, Emma; VINUALES, Jorge E. (Orgs.). The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law: structuring a field*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 489–508.

MARKUS, Till; HILLEBRAND, Helmut; HORNIDGE, Anna-Katharina; *et al.* Disciplinary diversity in marine sciences: the urgent case for an integration of research. **ICES Journal of Marine Science**, v. 75, n. 2, p. 502–509, 2018. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icesjms/article/75/2/502/4642977>>. Acesso em: 4 maio 2020.

MARTIN, Adrian; AKOL, Anne; PHILLIPS, Jon. Just conservation? On the fairness of sharing benefits. *In: SIKOR, Thomas (Org.). The justices and injustices of ecosystem*

services. New York: Routledge, 2013, p. 69–91.

MARTINEZ, Silvia Alicia; HELLEBRANDT, Luceni. **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Mulheres_na_Atividade_Pesqueira_no_Brasil.pdf>.

MARTINS, Fernanda Steven Xavier. **Efeitos da dupla afetação de unidades de conservação e terras indígenas na gestão dos recursos naturais**. Trabalho Final de Curso - Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/21916/1/2018_FernandaStevenXavierMartins_tcc.pdf>.

MATTOS, Sérgio Macedo Gomes de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John; GANDINI, Fabrício Caldeira. **Illuminando as capturas ocultas da pesca artesanal costeira no Brasil: um estudo de caso**. [s.l.]: FAO; Worldfish; University of Duke; Instituto Maramar, 2020. (Illuminating Hidden Harvests (IHH) Project).

MATZ-LÜCK, Nele; DOORN, Erik van. Due diligence obligations and the protection of the marine environment. **L'observateur des Nations Unies**, v. 42, p. 169–187, 2017.

MAUREL, Raphaël. Une décision historique : l'indemnisation du dommage environnemental par la Cour Internationale de Justice: note sous l'arrêt de la CIJ du 2 février 2018, Certaines activités menées par le Nicaragua dans la region frontalière (Costa Rica c. Nicaragua). **Le commentaire, la Revue du Centre Michel de l'Hospital**, n. 13, p. 51–61, 2018. Disponível em: <<https://hal.uca.fr/hal-01758240>>.

MCKEAN, M; OSTROM, Elinor. Common property regimes in the forest: just a relic from the past? **Unasylva**, v. 46, n. 1, p. 3–15, 1995.

MDA; MMA; MDS. **Plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade**. Brasília: MDA/MMA/MDS, 2009.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v. IX, n. 1, p. 41–64, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELO, Thadeu. Nas reentrâncias amazônicas, comunidades equilibram conservação e extrativismo. **National Geographic**, 2020. Disponível em: <<https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2020/06/nas-reentrancias-amazonicas-comunidades-equilibram-conservacao-e-extrativismo>>. Acesso em: 3 abr. 2021.

MENDES, Josilene Ferreira; PORRO, Noemi Miyasaka. Conflitos sociais em tempos de ambientalismo: direito vivo à terra em assentamentos com enfoque conservacionista. **Ambiente e Sociedade**, v. XVIII, n. 2, p. 97–114, 2015.

MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda. **Que paraíso é esse: a turismização da Ilha Grande**. Tese de doutoramento, UERJ, Rio de Janeiro, 2010.

MENDONÇA, Teresa Cristina de Miranda; FONTOURA, Leandro Martins. Meu lugar virou reserva biológica e paraíso para turistas: restrições, conflitos e possibilidades. *In: V Encontro Nacional da Anppas*. Florianópolis: ANPPAS, 2010, p. 1–13.

MENEGASSI, Duda. Justiça derruba criação do Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio em Teresópolis. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/justica-derruba-criacao-do-nucleo-de-gestao-integrada-do-icmbio-em-teresopolis/>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MERCADANTE, Maurício Antônio Reis. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. *In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190–231.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Millenium Ecosystem Assessment: Living beyond our means. Natural assets and well-being**. Washington D. C.: Island Press, 2005. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.354.aspx.pdf>>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira. Atualização: Portaria MMA n.º 9, de 23 de janeiro de 2007**. Brasília: MMA, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Atlas dos manguezais do Brasil**. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília: MPF, 2014. (Manual de atuação - 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, 1).

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio. Reforma agrária no Brasil: algumas considerações sobre a materialização dos assentamentos rurais. **Agrária (São Paulo. Online)**, v. 0, n. 14, p. 4, 2011. Disponível em: <<http://revistas.usp.br/agraria/article/view/55794>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MMA. **Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil**. Brasília: MMA, 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/publicacoes>>.

MOITA, Edvaldo de Aguiar Portela. **On the nature and impacts of noncompliance: with a case study of informality and street vending in Brazil**. Tese de doutoramento em Direito e Sociologia, Universidade de Brasília/Universidade de Bielefeld, Brasília/Bielefeld, 2021.

MONEBHURRUN, Nitish; BALBINO, Michelle; ARAUJO, Fernanda C. B. ; Soares; *et al.* A definição jurídica da “comunidade”. **Brazilian Journal of International Law**, v. 13, n. 3, p. 443–471, 2016.

MONT’ALVERNE, Tarin Frota; GIRÃO, Edwiges Coelho. Acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos marinhos brasileiros: incompatibilidade entre o regime jurídico internacional e a nova lei da biodiversidade? *In: OLIVEIRA, Carina Costa De (Org.). Meio ambiente marinho e direito*. Curitiba: Juruá, 2015.

MONTINI, Massimiliano. The principle of integration. *In*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.). **Principles of Environmental Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 139–149.

MOORE, Sara Gavney; LEMOS, Maria Carmen. Indigenous policy in Brazil: the development of Decree 1775 and the proposed Raposa/Serra do Sol Reserve, Roraima Brazil. **Human Rights Quarterly**, v. 21, p. 444–463, 1999.

MORAES, Antônio Carlos. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil – elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2007.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017. (Lumen Juris Direito).

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Visão Geral da Lei n.º 13.123/15. *In*: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.). **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 66–73.

MOREIRA, Eliane; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.). **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017.

MORGERA, Elisa. The ecosystem approach and the precautionary principle. *In*: MORGERA, Elisa; RAZZAQUE, Jona (Eds.). **Biodiversity and Nature Protection Law**. [s.l.]: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 70–80. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/nlm-book/9781786436986/b-9781783474257-III_5.xml>. Acesso em: 13 fev. 2021.

MORGERA, Elisa; TSIUOMANI, Elsa. The evolution of benefit-sharing: linking biodiversity and community livelihoods. **Review of european community & international environmental law**, v. 19, n. 2, p. 150–173, 2010.

MORGERA, Elisa; TSIUOMANI, Elsa; BUCK, Matthias. **Unraveling the Nagoya Protocol: a commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity**. Leiden ; Boston: Brill, 2015.

MURADIAN, Roldan; CORBERA, Esteve; PASCUAL, Unai; *et al.* Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for ecosystem services. **Ecological economics**, v. 69, p. 1202–1208, 2010.

MURAWSKI, Steven A. Ten myths concerning ecosystem approaches to marine resource management. **Marine Policy**, v. 31, n. 6, p. 681–690, 2007. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X07000292>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

NASCIMENTO, Josinaldo Reis. Resex marinha do litoral amazônico: territórios e territorialidades pesqueiros. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 12, p. 31686–31701, 2019. Disponível em: <<http://brjd.com.br/index.php/BRJD/article/view/5541/5029>>. Acesso em: 18 out. 2020.

NATARAJAN, Usha; KHODAY. Locating Nature: Making and Unmaking International Law. **Leiden Journal of International Law**, v. 27, n. 3, p. 573–593, 2014.

NEVES, Marcelo. Entre Subintegração e Sobreintegração: a cidadania inexistente. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, p. 253–275, 1994.

NICOLODI, João Luiz; ASMUS, Milton Lafourcade; POLETTE, Marcus; *et al.* Critical gaps in the implementation of Coastal Ecological and Economic Zoning persist after 30 years of the Brazilian coastal management policy. **Marine Policy**, v. 128, p. 104470, 2021. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X21000816>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Pagamento por serviços ambientais: do debate de política ambiental à implementação jurídica. *In*: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (Orgs.). **Pagamentos por serviços ambientais: fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2013, p. 8–45. (Direito e mudanças climáticas, 6).

O'DONNELL, Paulo Sérgio Pinheiro Guillermo; MÉNDEZ, Juan E. (Orgs.). **The (un)rule of law & the underprivileged in Latin America**. [s.l.]: University of Notre Dame Press, 1999.

OJEDA-MARTÍNEZ, C; BAYLE-SEMPERE, J. T.; SÁNCHEZ-JEREZ, P.; *et al.* Review of the effects of protection in marine protected areas: current knowledge and gaps. **Animal Biodiversity and Conservation**, v. 34, n. 1, p. 191–203, 2011.

OLIVEIRA, Carina Costa de; BARROS, Larissa Suassuna Carvalho. Obrigação de conservar. *In*: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT'ALVERNE, Tarin Frota; *et al* (Orgs.). **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 309–318.

OLIVEIRA, Carina Costa de; LANFRANCHI, Marie-Pierre. Gestão sustentável. *In*: OLIVEIRA, Carina Costa de; CESETTI, Carolina Vicente; MONT'ALVERNE, Tarin Frota; *et al* (Orgs.). **Guia jurídico da conservação e da preservação do meio ambiente marinho: definições, princípios, obrigações e instrumentos jurídicos para a gestão sustentável dos recursos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 95–101.

OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela G/ B. Lima; ANDRADE, Priscila Pereira de. The contribution of environmental law to the sustainable management of marine resources in Brazil: from a sectoral to an integrated approach??. *In*: CUDENNEC, Annie; GUEGUEN-HALLOUET, Gaele (Orgs.). **L'EU et la mer 60 ans après les Traités de Rome. Actes du colloque de Brest des 23 et 24 novembre 2017**. [s.l.]: Pedone, 2019.

OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos (Orgs.). As rotas traçadas pelas cortes internacionais na aplicação da precaução em casos sobre proteção do meio ambiente marinho: a contribuição encabeçada pelo Tribunal do Mar. *In*: **A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional**. Campinas: Pontes Editores, 2019.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular**. Tese de doutoramento em Direito, USP, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Everton Jose do Nascimento. **Acordos de pesca: a efetividade dos acordos para o desenvolvimento local nas comunidades do Pixuna e Jarí do Socorro no município de Santarém-PA**. Universidade Federal do Pará, 2014.

OLIVEIRA, Francisco P.; MANESCHY, Maria C. A.; FERNANDES, Marcus E. B. O caranguejo-uçá e a civilização do mangue. *In*: FERNANDES, Marcus E. B. (Org.). **Os manguezais da costa norte brasileira**. Bragança: Laboratório de Ecologia de Manguezal, 2016, v. 3, p. 146–175.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário geral n.º 7, sobre o direito a uma moradia adequada - art. 11, n. 1 do Pacto - deslocamentos forçados (adotado na 16ª sessão do Comitê, 1997). 1997. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT/CESCR/GEC/4759&Lang=en>. Acesso em: 6 nov. 2020.

OST, François. **La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit**. Paris: La Découverte, 2003. (Poche/Sciences humaines et sociales).

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAULET, Jean-Pierre. **L'homme et la mer: représentations, symboles et mythes**. Paris: Economica, 2006.

PBMC. **Impacto, vulnerabilidade e adaptação das cidades costeiras brasileiras às mudanças climáticas**. Rio de Janeiro: PBMC, COPPE-UFRJ, 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0Bxchau3sCq6keVYwZFI3TFoxWGs/view>>.

PELLIZZARO, Patrícia Costa; HARDT, Letícia Peret Antunes; HARDT, Carlos; *et al.* Gestão e manejo de áreas naturais protegidas: contexto internacional. **Ambiente e Sociedade**, v. XVIII, n. 1, p. 21–40, 2015.

PINHO, Cláudia. Com a palavra, os movimentos sociais. *In*: MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.). **A “nova” Lei n.º 13.123/2015 no velho marco legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais**. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017, p. 36–45.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PLATJOUW, Froukje Maria. **Environmental law and the ecosystem approach: maintaining ecological integrity through consistency in law**. Oxon: Routledge, 2016.

POLETTE, Marcus; SILVA, Liliana Pagetti. GESAMP, ICAM e PNGC - Análise comparativa entre as metodologias de gerenciamento costeiro integrado. **Ciência e cultura**, v. 55, n. 4, p. 27–31, 2003. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252003000400017&lng=en&nrm=iso>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PRADO, Deborah Santos. **Processos de cogestão e seus avanços em reservas extrativistas**

costeiras e marinhas do Brasil. Tese de doutoramento em ambiente e sociedade, Unicamp, Campinas, 2019.

PRADO, Deborah Santos. **Resiliência de modos de vida na praia do aventureiro, Ilha Grande (RJ): uma trajetória de mudanças socioecológicas**. Dissertação de mestrado em Ecologia, Unicamp, Campinas, 2013.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRATES, A. P.; SOUSA, N. O. M. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. *In: A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014, p. 83–116.

PRATES, Ana Paula. **Recifes de coral e unidades de conservação costeiras e marinhas no Brasil: uma análise da representatividade e eficiência na conservação da biodiversidade**. Tese de doutoramento em Ecologia, UnB, Brasília, 2003.

PROST, Catherine. Ecodesenvolvimento da pesca artesanal em região costeira: estudos de caso no Norte e Nordeste do Brasil. **Geotextos**, v. 3, n. 1 e 2, p. 139–169, 2007.

PROST, Catherine. Reservas extrativistas marinhas: avanço ou retrocesso? **Revista desenvolvimento e meio ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 321–342, 2018.

PROST, Catherine; SANTOS, Mário Alberto dos. Gestão territorial em unidades de conservação de uso sustentável e incoerências no SNUC. **Novos Cadernos NAEA**, v. 19, n. 1, p. 143–158, 2016.

QUEFFELEC, Betty; BONNIN, Marie; FERREIRA, Beatrice; *et al.* Marine spatial planning and the risk of ocean grabbing in the tropical Atlantic. **ICES Journal of Marine Science**, p. 1–13, 2021. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icesjms/advance-article/doi/10.1093/icesjms/fsab006/6154827>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. Estado, pescadores artesanais e desenvolvimento nacional: da reserva naval à aquícola. **RURIS**, v. 8, n. 1, 2014.

RAMALHO, Cristiano Wellington Norberto. Sentimento de corporação, cultura do trabalho e conhecimento patrimonial pesqueiro: expressões socioculturais da pesca artesanal. **Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n. 1, p. 8–27, 2012.

RAMSAR REGIONAL CENTER - EAST ASIA. **The designation and management of Ramsar sites: a practitioner's guide**. [s.l.]: Ramsar Regional Center - East Asia, 2017. Disponível em: <www.ramsar.org>. Acesso em: 6 abr. 2021.

RARE. **Stemming the tide of coastal overfishing**. [s.l.: s.n.], 2018. (Fish Forever Program Results 2012-2017). Disponível em: <<https://www.rare.org/wp-content/uploads/2019/02/Fish-Forever-Full-Report-July-2018.pdf>>.

Rare Brasil. **Pesca para sempre: relatório de aprendizagem 2015-2017**. [s.l.]: Rare Brasil, 2017. (Rare Brasil: inovação local para a sustentabilidade da pesca artesanal por meio da adoção

de novos comportamentos). Disponível em: <<https://rare.org/program/pesca-para-sempre-no-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

REDFORD, Kent H.; MACE, Georgina M. Conserving and contesting biodiversity in the Homogocene. *In*: LELE, Sharachandra (Ed.). **Rethinking environmentalism: linking justice, sustainability and diversity**. Cambridge, MA: MIT Press, 2018, v. 23, p. 23–39. (Strüngman Forum Reports).

REDGWELL, Catherine. Sustainable use of natural resources. *In*: KRÄMER, Ludwig; ORLANDO, Emanuela (Orgs.). **Principles of Environmental Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, p. 115–124.

REIS, João José; GOMES, Flávio dos Santos. **Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Marta Chantal da Cunha Machado. **A proteção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas - o caso português**. Coimbra: Coimbra Editora S.A, 2013.

RICARD, Pascale. L'arrêt rendue le 16 décembre 2015 par la CIJ opposant le Costa Rica au Nicaragua : entre contestation de souveraineté territoriale et prévention des dommages transfrontières. **Journal du Centre de Droit International (CDI) de l'Université Lyon 3**, p. 4–7, 2016. Disponível em: <hal.archives-ouvertes.fr/hal-02514683>.

RODA, Maria Amparo Pérez; GILMAN, Eric; HUNTINGTON, Tim; *et al.* **A third assessment of global marine fisheries discards**. Rome: FAO, 2019. (FAO Technical Paper). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca2905en/ca2905en.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

ROMAÑACH, Stephanie S.; DEANGELIS, Donald L.; KOH, Hock Lye; *et al.* Conservation and restoration of mangroves: global status, perspectives, and prognosis. **Ocean & Coastal Management**, v. 154, p. 72–82, 2018. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569117301710>>. Acesso em: 2 out. 2020.

ROSENDO, Juliana Vital. **Biodiversidade marinha, desafios jurídicos para o uso e conservação dos recursos**. Tese de doutoramento em Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

ROUGEULLE, Marie Dominique. **Comunidades litorâneas e unidades de proteção ambiental: convivência e conflitos - o caso dos Guaraqueçaba, Paraná**. São Paulo: NUPAUB, 2004. (Série Documentos e Relatórios de Pesquisa). Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/guaraq.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

RUFFINO, Mauro Luis. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na amazônia**. Manaus: Ibama, 2005.

RUFFINO, Mauro Luis. **Identificação e caracterização das áreas relevantes para a pesca**

artesanal e das principais interações com espécies da megafauna marinha sensíveis biologicamente na região norte (AP, PA, MA e PI). Brasília: MMA, 2018. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi6yIa9ub7sAhU6ILkGHbt_B-4QFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fdiretorio.ppe.mma.gov.br%2Findex.php%2Fcategory%2F56-gef-ogu-mar-projeto-areas-marinhas-protetidas%3Fdownload%3D692%3Aareas-relevantes-para-a-pesca-artesanal-regiao-norte&usg=AOvVaw3Mm2oe9gUSExJBC8Rix5lh>. Acesso em: 10 out. 2020.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: Estúdio Nobel, 1993.

SADELEER, Nicolas de. **Environmental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SALA, Enric; GIAKOUMI, Sylvaine. No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean. **ICES journal of Marine Science**, v. 75, n. 3, p. 1166–1168, 2018.

SALLES, Jean-Michel. Significations, intérêts et limites des approches économiques de la valeur de la biodiversité. *In*: HAUTEREAU-BOUTONNET, Mathilde; TRUILHÉ-MARENGO, Éve (Orgs.). **Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité? Un appel aux forces créatrices transdisciplinaires**. Paris: Éditions Mare & Martin, 2017, p. 57–85.

SANDS, Philippe. International courts and the application of the concept of sustainable development. *In*: **Max Planck Yearbook of United Nations Law**. 3. ed. [s.l.: s.n.], 1999, p. 389–405. Disponível em: <https://www.mpil.de/files/pdf2/mpuny_b_sands_3.pdf>.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; *et al.* **Principles of International Environmental Law**. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan. Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro. *In*: BARTHOLLO, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (Orgs.). **Turismo de base comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra e imagem, 2009, p. 142–161.

SANTANA, Sheyla Zacarias da Cruz; LOUREIRO, Carlos Frederico; TAMIRES, Barros de Almeida. Mulheres marisqueiras: uma categoria “às margens” das políticas públicas. *In*: **Para além da crise global: experiências e antecipações concretas**. São Luís: [s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo9/mulheres-marisqueiras-uma-categoria-as-margens-das-politicas-publicas.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SANTILLI, Juliana. Áreas protegidas e direitos de povos e comunidades tradicionais. *In*: **A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil**. Brasília: IEB, 2014, p. 399–434.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Adria Macedo; SIMONIAN, Ligia Terezinha Lopes. RESEX Marinha Gurupi-Piriá e políticas públicas educacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/47028>>. Acesso em: 6 out. 2020.

SANTOS, Cleverson Zapelini; SCHIAVETTI, Alexandre. Reservas extrativistas marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 39, n. 4, p. 479–494, 2013.

SANTOS, Ádria Macedo dos; CHAVES, Débora Almeida; NOGUEIRA, Karen de Nazareth dos Santos. Formação de resex marinhas e o uso comum dos recursos naturais: caso da Resex Araí-Peroba (PA). *In: X Encontro da Ecoeco*. Vitória: [s.n.], 2013.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernandes D. **Desenvolvimento sustentável e processo judicial: A integração por meio dos indicadores de sustentabilidade**. [s.l.]: Independently published, 2020.

SANTOS, Maurício Duarte. **Reservas de surfe: uma análise jurídica da governança no espaço marinho-costeiro**. Tese de doutoramento em Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Resoluções do Conama: rumo ao estado de coisas inconstitucional ambiental. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-out-02/direitos-fundamentais-resolucoes-conama-proibicao-retrocesso-ecologico>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (Org.). **Manguezal: ecossistema entre a terra e o mar**. São Paulo: Caribbean Ecological Research, 1995.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y.; CITRÓN-MOLERO, G.; SOARES, M. L. G.; *et al.* Brazilian mangroves. **Aquatic Ecosystem Health and Management**, v. 3, p. 561–570, 2000.

SCHANS, J. W. van der. **Governance of marine resources: conceptual clarifications and two case studies**. Eburon: Eburon Delft, 2001.

SCHWARTZMAN, Stephan. Chico Mendes, the rubber tappers and the indians: reimagining conservation and development in the Amazon. **Revista desenvolvimento e meio ambiente**, v. 48, n. Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 56–73, 2018.

SEAP/PR. **Programa nacional de desenvolvimento da maricultura em águas da União**. Brasília: SEAP/PR, 2005.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **CBD Guidelines: The Ecosystem Approach**. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2004. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/ea-text-en.pdf>>.

SEGATO, Rita Laura. **La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

SEGATO, Rita Laura. Que cada povo teça os fios da sua história: o pluralismo jurídico em diálogo didático com legisladores. **Direito UnB**, v. 01, n. 01, p. 65–92, 2014.

SEIXAS, Cristiana Simão; VIEIRA, Marina A. R. M. Fisher's knowledge and the ecosystem approach to fisheries: legal instruments and lessons from five case studies in Brazil. *In: Fishers' knowledge and the ecosystem approach to fisheries: applications, experiences and lessons in Latin America*. Rome: FAO, 2015, p. 231–246. (FAO Fisheries and aquaculture technical paper, 591).

SEIXAS, Cristiane Simão; DIAS, Ana Carolina Esteves; FREITAS, Rodrigo Rodrigues. Navigating from government-centralised management to adaptive co-management in a marine protected area, Paraty, Brazil. *In: ARMITAGE, Derek; CHARLES, Anthony; FIKRET, Berkes (Orgs.). Governing the coastal commons: communities, resilience and transformation*. New York: Routledge, 2017, p. 157–180.

SEIXAS, Cristina Simão. **Estratégias de pesca e utilização de animais pro comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**. Dissertação de mestrado em Ecologia, Unicamp, Campinas, 1997.

SEMA. Plano de manejo do parque estadual marinho da pedra da risca do meio. 2019. Disponível em: <<https://www.sema.ce.gov.br/plano-de-manejo-do-parque-estadual-marinho-pedra-da-risca-do-meio/>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

SEMAM. Plano de manejo: Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba (PNMDS) e Área de Proteção Ambiental de Sabiaguaba (APA). 2010. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/planejamento/plano_de_manejo_da_sabiaguaba.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SERAFINI, T. Z.; ANDRIGUETO-FILHO, J. M.; PIERRI, N. Subsídios para a gestão compartilhada da pesca na baía da Babitonga (SC, Brasil). **Brazilian Journal of Aquatic Science and Technology**, v. 18, n. 1, p. 99–111, 2014.

SFB. **Plano anual de outorga florestal - PAOF 2021**. Brasília: MAPA, 2020. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/publicacoes/1922-plano-anual-de-outorga-florestal-paof-2021>>.

SHARMA, Chandrika; RAJAGOPALAN, Ramya. Aires marines protégées et droits fonciers des communautés de pêcheurs. **Entre terre et mer : quel avenir pour la pêche ?**, v. 24, n. 1, p. 199–218, 2017. (Alternatives Sud).

SHIVA, Vandana. **Biopirataria: A pilhagem da natureza e do conhecimento**. Trad. Laura Cardellini Barbosa de Oliveira. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

SILVA, Cátia Antonia. **Política pública e território: passado e presente da efetivação de direitos dos pescadores artesanais no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SILVA, Adriano Prysthon da. **Pesca artesanal brasileira. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos**. Palmas: EMBRAPA Pesca e Aquicultura, 2014. (Boletim de pesquisa e desenvolvimento).

SILVA, Ana Carolina Machado da. **Por uma abordagem ecossistêmica na responsabilidade civil ambiental: uma análise com base em casos de poluição marinha com origem terrestre**. Dissertação de mestrado em Direito, UnB, Brasília, 2019.

SILVA, Hugo Juliano Hermógenes da. **O desenvolvimento recente da maricultura no Brasil: políticas de incentivo ao setor, impactos e injustiças socioambientais nas comunidades pesqueiras artesanais**. Tese de doutoramento em meio ambiente e desenvolvimento, Curitiba, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10a. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Luiz Geraldo Santos da. **Caiçaras e jangadeiros: cultura marítima modernização no Brasil**. São Paulo: CEMAR/Universidade de São Paulo, 1993. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Cai%C3%A7aras%26Jangadeiros.pdf>>.

SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. (Coleção para entender).

SILVA, Solange Teles da; ANDRADE, Denise Almeida de; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota. A invisibilidade das mulheres pescadoras no Brasil: uma discussão a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável 5 e 14. **Nomos - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 40, n. 1, p. 143--159, 2020.

SILVA, Vera Lúcia da. **Direito econômico da pesca no Brasil: planejamento, gestão e instituições pesqueiras nacionais (1962-2009)**. Tese de doutoramento em Direito, UFSC, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/158912/337090.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

SILVA, Vera Lúcia da; LEITÃO, Maria do Rosário de Fátima Andrade. A regulação jurídica da pesca artesanal no Brasil e o problema do reconhecimento do trabalho profissional das pescadoras. In: **Anais digital do 17º Encontro Nacional da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher e Relações de Gênero**. Brasil: [s.n.], 2012. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/index.php/17redor/17redor/paper/view/230>>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SILVA, Geraldine Augusto de Araujo e. Dinâmicas sociais, organização política e conflitos de pesca artesanal na foz do Rio São João (RJ). Disponível em: <<http://ppgantropologia.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/GERALDINE-AUGUSTO-DE-ARAUJO-E-SILVA.pdf>>.

SILVA, Luiz Geraldo. **Os pescadores na história do Brasil**. Recife: CPP/Vozes, 1988.

SILVA, Marina. Meio Ambiente na Constituição de 1988 - lições da história. In: **Estudos Legislativos**. Brasília: Senado Federal, 2008, v. V (Os cidadãos na carta cidadã), p. 1–16. (Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/meio-ambiente-meio-ambiente-na-constituicao-de-88-licoes-da-historia>>.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Inclusão Social**, v. 2, p. 7–9, 2007.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. **Dano coletivo às comunidades quilombolas e indígenas**. Porto Alegre: IPDMS, 2017.

SILVER, Jennifer J.; GRAY, Noella J.; CAMPBELL, Lisa M.; *et al.* Blue economy and competing discourses in International oceans governance. **The Journal of Environment & Development**, v. 24, n. 2, p. 135–160, 2015. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1070496515580797>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SINGH, Pradeep; ORT, Mara. Law and Policy Dimensions of Ocean Governance. *In*: JUNGBLUT, Simon; LIEBICH, Viola; BODE-DALBY, Maya (Orgs.). **YOUMARES 9 - The oceans: our research, our future**. Cham: Springer, 2019, p. 45–56. (Proceedings of the 2018 conference for Young Marine Researcher in Oldenburg, Germany). Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-030-20389-4>>.

SISSENWINE, Michael; MURAWSKI, Steven. Moving beyond “intelligent tinkering”: advancing an ecosystem approach to fisheries. **Marine Ecology Progress Series**, v. 274, p. 291–295, 2004. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/24867657>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

SOARES, Marcelo de Oliveira; TEIXEIRA, Carlos Eduardo Peres; BEZERRA, Luís Ernesto Arruda; *et al.* Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. **Marine Policy**, v. 115, p. 103879, 2020. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X19308346>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SOUTO, Raquel Dezidério. Estudo de caso: aplicação do mapeamento participativo como ferramenta para análise do derrame de petróleo na costa brasileira em 2019-2020. *In*: GERHARDINGER, Leopoldo Cavaleri; GUARDA, Adayse Bossolani (Orgs.). **I Volume Horizonte Oceânico Brasileiro: ampliando o horizonte da governança inclusiva para o desenvolvimento sustentável do oceano brasileiro**. Brasil: [s.n.], 2020, p. 201–232.

SOUZA, Roberto Martins de (Org.). **Pescadores artesanais e o mito da participação social: a luta do MOPEAR para efetivar o direito à consulta prevista na OIT 169**. Joinville: Clube de autores, 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: Letra da Lei, [s.d.].

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; PRIOSTE, Fernando. Quilombos no Brasil e direitos socioambientais na América Latina. **Direito & Práxis**, v. 8, n. 4, p. 2903–2926, 2017.

SOUZA FILHO, Pedro Walfir Martins. Costa de manguezais de macromaré da amazônia: cenários morfológicos, mapeamento e quantificação de áreas usando dados de sensores remotos. **Revista Brasileira de Geofísica**, v. 23, n. 4, p. 427–435, 2005.

SPALDING, Mark D.; MELANIE, Imen; BENNETT, Nathan J.; *et al.* Building towards the marine conservation end-game: consolidating the role of MPAs in a future ocean. **Aquatic conservation: marine and freshwater ecosystems**, v. 26, n. 2, p. 185–199, 2016.

ST. MARTIN, Kevin; OLSON, Julia. Creating Space for Community in Marine Conservation and Management: Mapping “Communities-at-Sea”. In: LEVIN, Phillip S.; POE, Melissa R. (Orgs.). **Conservation for the anthropocene ocean**. London: Elsevier, 2017, p. 123–141. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-805375-1.00007-6>>.

STEELE, J. Participation and deliberation in environmental law: exploring a problem-solving approach. **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 21, n. 3, p. 415–442, 2001. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ojls/article-lookup/doi/10.1093/ojls/21.3.415>>. Acesso em: 1 maio 2021.

STORI, Fernanda Terra; PERES, Caluá Mani; TURRA, Alexander; *et al.* Traditional Ecological Knowledge Supports Ecosystem-Based Management in Disturbed Coastal Marine Social-Ecological Systems. **Frontiers in Marine Science**, v. 6, n. 571, p. 1–22, 2019.

SUASSUNA, Larissa; COUTINHO, Larissa; OLIVEIRA, Mirna. Os limites à concessão do direito real de uso em unidades de conservação marinhas federais. In: OLIVEIRA, Carina Costa de; SILVA, Solange Teles da; MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota; *et al* (Orgs.). **Meio ambiente marinho, sustentabilidade e direito: a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos na zona costeira, na plataforma continental e nos fundos marinhos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, v. 2, p. 539–562.

SUBSIDIARY BODY ON SCIENTIFIC, TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL ADVICE. Protected areas and other effective area-based conservation measures: draft recommendation submitted by the Chair. 2018. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/c/9b1f/759a/dfcee171bd46b06cc91f6a0d/sbstta-22-l-02-en.pdf>>.

TAKARA, Naomy Christiani. **O zoneamento ecológico-econômico costeiro do Estado de São Paulo como instrumento de gestão integrada da Zona Costeira**.

TALBOT, Virgínia. **Termos de compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**. Trabalho de conclusão de curso de mestrado profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação, Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2016.

TANAKA, Yoshifumi. **A dual approach to ocean governance: the cases of zonal and integrated management in international law of the sea**. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2008. (The ashgate international law series).

TANAKA, Yoshifumi. The changing approaches to conservation of marine living resources in international law. **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, v. 71, p. 291–330, 2011.

TANAKA, Yoshifumi. **The international law of the sea**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

TEEB. **TEEB, the economics of ecosystems and biodiversity ecological and economic foundations**. Geneva: UN Environment, 2010. Disponível em: <<http://teebweb.org/our-work/agrifood/reports/scientific-economic-foundations/>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

TEEB; ICMBIO. Diretrizes federais para a elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação (UCs) e comunicação do seu valor para a sociedade. 2019. Disponível em:

<www.mma.gov.br/biodiversidade/economia-dos-ecossistemas-e-da-biodiversidade>. Acesso em: 10 jan. 2020.

TEISSERENC, Maria José da S. A. Politização, ambientalização e desenvolvimento territorial em reservas extrativistas. **Caderno CRH**, v. 29, n. 77, p. 229–242, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000200229&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 18 out. 2020.

TEMPER, Leah; SHMELEV, Stanislav. Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas. **Journal of Political Ecology**, v. 22, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/1932/>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

THE WORLD BANK; FAO; WORLDFISH CENTER; *et al.* **Hidden harvest: the global contribution of capture fisheries**. Washington: The World Bank, [s.d.].

THEY, Marine. **Le contrôle des communautés autochtones sur leurs terres et ressources naturelles traditionnelles**. Paris: Pedone, 2013.

TOMASOVIC, Brian. Tradeoffs in environmental law. **Journal of Land Use and Environmental Law**, v. 34, n. 1, p. 93–150, 2018. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26896699>>.

TROUILLET, Brice; JAY, Stephen. The complex relationships between marine protected areas and marine spatial planning: towards an analytical framework. **Marine Policy**, v. 127, p. 1–11, 2021. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X21000518>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

TROUWBORST, Arie. The precautionary principle and the ecosystem approach in international law: differences, similarities and linkages. **Review of european, comparative & international environmental law**, v. 18, n. 1, p. 26–37, 2009.

UN. Blue economy concept paper. 2014. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2978BEconcept.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

UNEP. **Applying marine and coastal area-based management approaches to achieve multiple sustainable development goal targets: summary for policy makers**. [s.l.]: UNEP, 2018. Disponível em: <<https://www.unep-wcmc.org/resources-and-data/ocean-sdgs>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

UNESCO. **The Seville Strategy and the Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves**. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849>>.

UNITED NATIONS. **Declaration on the Human Environment**. Nairobi: UNEP, 1972. Disponível em: <<http://digitallibrary.un.org/record/84660>>.

UNITED NATIONS. **Report on the work of the United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea at its seventh meeting**. New York: UN, 2006. Disponível em: <<https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>>. Acesso em:

29 jan. 2021.

UNITED NATIONS (Org.). Summary of the first global integrated marine assessment. In: **The First Global Integrated Marine Assessment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 11–44. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/CBO9781108186148A009/type/book_part>. Acesso em: 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. **Glossary of environment statistics**. 11. ed. New York: United Nations, 1997. (Studies in method, 67). Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_67E.pdf>. Acesso em: 5 maio 2020.

VALÊNCIO, Norma; MENDONÇA, S. A. Teixeira de. O papel da modernidade no rompimento da tradição: as políticas da SEAP como dissolução do modo de vida da pesca artesanal. **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 34, n. 1, p. 107–116, 2008.

VIANNA, Lucila Pinsard; OLIVA, Pedro Barboza; MIELDAZIS-FLUCKIGER, Nathalye Evelyn Armecy; *et al.* Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte: processos participativos e o licenciamento ambiental. In: SANTOS, C. R.; TURRA, A. (Orgs.). **Rumos da sustentabilidade costeira: uma visão do litoral norte paulista**. São Paulo: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 2017, p. 154–185.

VIANNA, Luiz Fernando de Novaes Vianna; BONETTI, Jarbas; POLETTE, Marcus. Gestão costeira integrada: análise da compatibilidade entre os instrumentos de uma política pública para o desenvolvimento da maricultura e um plano de gerenciamento costeiro no Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 12, n. 3, p. 357–372, 2012.

VIOLA, Eduardo. The ecologist movement in Brazil (1976-1986): from environmentalism to ecopolitics. **International Journal of Urban & Regional Research**, v. 12, n. 2, p. 211–218, 1988.

VIVACQUA, Melissa. Reservas extrativistas marinho-costeiras: reflexões sobre o estágio pré-implantação. **Ambiente e Sociedade**, v. 21, n. 2018, p. 1–20, 2018.

VOGLER, John; STEPHAN, Hannes. The European Union in global environmental governance: leadership in the making? **International Environmental Agreements**, v. 7, p. 389–413, 2007.

VOIGT, Christina. The principle of sustainable development: integration and ecological integrity. In: VOIGT, Christina (Org.). **Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental law**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2013, p. 146–157.

VOYER, Michelle; GLADSTONE, William; GOODALL, Heather. Obtaining a social licence for MPAs – influences on social acceptability. **Marine Policy**, v. 51, p. 260–266, 2015. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0308597X14002371>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

WAYLEN, K. A.; HASTINGS, E. J.; BANKS, E. A.; *et al.* The Need to disentangle key concepts from ecosystem-approach jargon. **Conservation Biology**, v. 28, n. 5, p. 1215–1224, 2014. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/cobi.12331>>. Acesso em: 29 maio 2020.

WEISS, Edith Brown. Intergenerational equity. *In*: WOLFRUM, Rüdiger (Org.). **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**. online edn: Oxford University Press, 2015.

WEVER, L.; GLASER, M.; GORRIS, P.; *et al.* Decentralization and participation in integrated coastal management: policy lessons from Brazil and Indonesia. **Ocean & Coastal Management**, v. 66, p. 63–72, 2012. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0964569112001044>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

WINTER, Gerd. Problems and solutions of access to genetic resources and benefit sharing: a theoretical perspective - Part I. **Law, environment and development journal**, v. 17, n. 1, p. 72–84, 2021. Disponível em: <<http://www.lead-journal.org/content/a1705.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

WINTER, Gerd (Org.). **Towards sustainable fisheries law: a comparative analysis**. Gland: IUCN, 2009.

WORLD BANK; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **The potential of the blue economy: increasing long-term benefits of the sustainable use of marine resources for small island developing States and coastal least developed countries**. Washington DC: World Bank, 2017. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/523151496389684076/pdf/115545-1-6-2017-14-48-41-BlueEconomyJun.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

WWF. **Living blue planet report: species, habitats and human well-being**. Gland: WWF International, 2015.

YAFFEE, Steven L. Three Faces of Ecosystem Management. **Conservation Biology**, v. 13, n. 4, p. 713–725, 1999. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1046/j.1523-1739.1999.98127.x>>. Acesso em: 19 maio 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZACHARIAS, Mark. **Marine policy: an introduction to governance and international law of the oceans**. London: Routledge, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.4324/9780203095256>>.

ZAMBONI, Ademilson; DIAS, Martin; IWANICKI, Lara. **Auditoria da pesca Brasil 2020: uma avaliação integrada da governança, da situação dos estoques e das pescarias**. Brasília: Oceana Brasil, 2020.

1º diagnóstico brasileiro de biodiversidade e serviços ecossistêmicos. São Carlos: Editora Cubo, 2019.

ICMBio ganha 18 novos Núcleos de Gestão Integradas. **ICMBio em foco**, v. 12, n. 557, p. 3, 2020. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/icmbioemfoco557.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

Webinar: a importância social e ecológica dos manguezais amazônicos. Youtube: [s.n.],

2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=bhW5fpKbiQA>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

Webinar: revelando o uso da terra na zona costeira com ciência e transparência. [s.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SoPJmjolxrQ>>. Acesso em: 3 abr. 2021.

LEGISLAÇÃO CITADA

NACIONAL

- BOLÍVIA

BOLÍVIA. **Nueva constitución política del Estado**, de outubro de 2008. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/constitucion2009.pdf>. Acesso em 28 jun. 2021.

- BRASIL

AMAZONAS. **Lei Estadual n.º 3.135, de 2007**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/norma/7590>. Acesso em 28 abr. 2021.

BACEN. **Resolução CMN n.º 2.409, de 31 de julho de 1997**. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45550/Res_2409_v2_P.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 143, de 2002**. Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-143-20-junho-2002-458771-exposicaodemotivos-143060-pl.html>. Acesso em 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0221.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9760.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.334, de 5 de abril de 2018.** Institui o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas – Planafe. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/decreto/D9334.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004.** Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5051-19-abril-2004-531736-norma-pe.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.177, de 1º de agosto de 2007.** Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002.** Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.742, de 20 de agosto de 1998.** Promulga o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, assinado em Madri, em 4 de outubro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D2742.htm. Acesso em: 03 mar. 2021

BRASIL. **Decreto n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [...]. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.234-de-11-de-fevereiro-de-2020-242820135>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005**. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.179, de 18 de dezembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10179.htm#art1. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.576, de 14 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a cessão de uso de espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para a prática da aquicultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10576.htm#art17. Acesso em 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.147, de 02 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10147.htm. Acesso em 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 80.978, de 12 de dezembro de 1977**. Promulga a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80978-12-dezembro-1977-430277-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.253, de 20 de fevereiro de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [...]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.253-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585023>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 98.863, de 23 de janeiro de 1990.** Cria a Reserva Extrativista do Alto Juruá. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98863.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990.** Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 93.935, de 15 de janeiro de 1987.** Promulga a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93935.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.360, de 31 de janeiro de 2005.** Promulga a Convenção sobre Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos, adotada em 10 de setembro de 1998, na cidade de Roterdã. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5360.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992.** Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.** Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 875, de 19 de julho de 1993.** Promulga o texto da Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0875.htm. Acesso em 30 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.874, de 5 de junho de 2009.** Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6874.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.476, de 5 junho de 2008.** Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 533, de 20 de maio de 1992.** Cria a Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0533.htm. Acesso em: Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.092, de 21 de maio de 2004.** Define regras para identificação de áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade, no âmbito das atribuições do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5092.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.750, de 9 de maio de 2016.** Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.905, de 16 de maio de 1996.** Promulga a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 02 de fevereiro de 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1905.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 99.193, de 27 de março de 1990.** Dispõe sobre as atividades relacionadas ao zoneamento ecológico-econômico, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1990-1994/D99193.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998.** Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996.** Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 84.973, de 29 de julho de 1980.** Dispõe sobre a co-localização de Estações Ecológicas e Usinas Nucleares. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-84973-29-julho-1980-434478-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 1.530, de 22 de junho de 1995.** Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.736, de 29 de junho de 2021.** Institui a Rede Nacional Colaborativa para a Gestão Sustentável dos Recursos Pesqueiros - Rede Pesca Brasil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.736-de-29-de-junho-de-2021-329118015>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.281, de 25 de junho de 2002.** Regulamenta a Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.747, de 05 de junho de 2012.** Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016.** Regulamenta a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.424, de 31 de março de 2015.** Regulamenta a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/D8424.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.425, de 31 de março de 2015.** Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8425.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020.** Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.544-de-16-de-novembro-de-2020-288552390>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.087, de 5 de novembro de 2019.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos

normativos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10087-5-novembro-2019-789347-norma-pe.html>. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.141, de 28 de novembro de 2019**. Institui o Comitê Nacional das Zonas Úmidas. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.141-de-28-de-novembro-de-2019-230458506>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 98.145, de 15 de setembro de 1989**. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/documentos/leplac/dec98145.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.361, de 5 de setembro de 2002**. Promulga o Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4361.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.572, de 28 de setembro de 2011**. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 535, de 2 de junho de 2011, que tratam do Programa de Apoio à Conservação Ambiental - Programa Bolsa Verde. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7572.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto s/n, de 15 de abril de 2005**. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10495.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto s/n, de 2 de junho de 2004**. Cria a Reserva Extrativista de Cururupu, nos Municípios de Cururupu e Serrano do Maranhão, no Estado do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10194.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto s/n, de 05 de junho de 2009**. Dispõe sobre a criação da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, no Município de Beberibe, no Estado do Ceará, e dá

outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/dnn/dnn12059.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto s/n, de 05 de junho de 2012**. Dispõe sobre a criação e a ampliação do Parque Nacional do Descobrimento, no Município de Prado, Estado da Bahia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/dsn/Dsn13323.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto s/n, de 05 de junho de 2012**. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Riozinho do Alto Envira, localizada nos Municípios de Feijó e Santa Rosa do Purus, Estado do Acre. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/dsn/Dsn13315.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.966, de 28 de abril de 2000**. Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9966.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19966.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 09 mar. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.021, de 07 de julho de 2020**. [...] Estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19 [...]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.021-de-7-de-julho-de-2020-265632745>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.668, de 28 de maio de 2018**. Altera as Leis n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15197.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 09 mar. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.804, de 18 de julho de 1989**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 [...] a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17804.htm. Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.952, de 25 de julho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11952complilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e

sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.699, de 13 de junho de 2008**. Dispõe sobre as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/L11699.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015**. [...] dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113123.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.779, de 25 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que

exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.779.htm#art7. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112512.htm. Acesso em: 22 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14132.htm. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 4.245/2019**. Altera os limites da Reserva Extrativista Prainha do Canto Verde, no Município de Beberibe, no Estado do Ceará. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0rwh6nx7neauv1eg2x57mr03mq15371986.node0?codteor=1785213&filename=PL+4245/2019. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 131/2020**. Dispõe sobre o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1854982&filename=PL+131/2020. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 6.969/2013**. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 20 mar. 2021. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CEARÁ. Decreto Estadual n.º 32.248, de 08 de junho de 2017.

CIRM. **Resolução n.º 01/1990, de 21 de novembro de 1990**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I (PNGC-I). Disponível em:
https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80033/PNGC_I.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

CIRM. **Resolução n.º 05/1997, de 03 de dezembro de 1997**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC-II). Disponível em:
<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/resolucao-5-1997.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

CONAMA. **Resolução n.º 428, de 17 de dezembro de 2010**. Dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação (UC), de que trata o § 3º do artigo 36 da Lei no 9.985 de 18 de julho

de 2000 [...]. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CONAMA. **Resolução n.º 13, de 6 de dezembro de 1990**. Disponível em:

https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1990_Res_CONAMA_13.pdf. Acesso em 30 ago. 2021.

CONAMA. **Resolução n.º 09, de 03 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=60>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CONAMA. **Resolução n.º 1, de 27 de abril de 1986**. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CONAMA. **Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 28 abr. 2021.

IBAMA. **Instrução Normativa n.º 29, de 31 de dezembro de 2002**. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2002/in_ibama_29_2002_criteriospararegulamentacaodeacordosdepesca.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

IBAMA. **Instrução Normativa n.º 39, de 02 de julho de 2004**. Disponível em:

http://bioteia.com.br/apadelta/wp-content/uploads/DocumentosAPA/Legislacao/10%20-in_ibama_39_2004_regulamenta-pesca-com-uso-da-rede-tipo-zangaria_ma.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

IBAMA. **Portaria n.º 22-N, de 10 de fevereiro de 1992**. Disponível em:

<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=95245>. Acesso em: 10 maio 2021.

IBAMA. **Portaria n.º 96-N, de 16 de julho de 1993**. Disponível em:

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjBv-Vz-TvAhUTLLkGHskLCM4QFjACegQIFBAD&url=http%3A%2F%2Ffaolex.fao.org%2Fdocs%2Fpdf%2Fbra112720.pdf&usg=AOvVaw131DebQEeltMC3PP4BVZve>. Acesso em: 04 abr. 2021.

IBAMA. **Portaria n.º 58, de 22 de agosto de 2005**. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2005/p_ibama_58_2005_comissaoparainstituirucsterritoriomarinho.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 09, de 05 de dezembro de 2014**. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais [...]. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2014/in_icmbio_09_2014_diretrizes_modificacao_conselhos_gestores_und_conservacao_federais.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 35, de 27 de dezembro de 2013.** Disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes e procedimentos para a elaboração e homologação do perfil da família beneficiária em Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais. Disponível em: https://www1.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/inst_normativas/IN_35.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 07, 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: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_07_2017.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 26, de 4 de julho de 2012.** Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/DCOM_Instrucao_Normativa_26_2012.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 05, de 15 de maio de 2008.** Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 03, de 18 de setembro de 2007.** Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in032007.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 29, de 05 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: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/IN_29_de_05092012.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

ICMBIO. **Instrução Normativa n.º 23 de setembro de 2019.** Regulamentar a realização de eventos nas unidades de conservação federais sob gestão do ICMBio. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-23-de-setembro-de-2019-220788212>. Acesso em: 28 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 227, de 04 de agosto de 2017.** Aprova o Plano de Manejo da Reserva Extrativista de Cururupu, nos municípios de Cururupu e Serrano do Maranhão, no estado do Maranhão [...]. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/portaria_227_4ago2017_aprova_plano_de_manejo_resex_cururupu.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 1.163, de 27 de dezembro de 2018.** Aprova roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação federais [...].

Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57489124. Acesso em: 04 mar. 2021.

ICMBio. **Portaria n.º 102, de 10 de fevereiro de 2020.** Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial - PINGe do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-102-de-10-de-fevereiro-de-2020-243053163>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 91, de 04 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre procedimentos para a realização da atividade de pesca esportiva em unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-91-de-4-de-fevereiro-de-2020-241574956>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ICMBio. **Portaria n.º 121, de 13 de fevereiro de 2020.** Institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio São Luís, como um arranjo organizacional para gestão integrada de Unidades de Conservação federais, no âmbito do Instituto Chico Mendes – ICMBio [...]. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/4280_20200228_160800.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 2, de 16 de janeiro de 2017.** Renova e Modifica a composição do Deliberativo da Reserva Extrativista de Cururupu, no estado do Maranhão [...]. Disponível

em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20812072/do1-2017-02-23-portaria-n-2-de-16-de-janeiro-de-2017-20811967. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 626, de 05 de julho de 2018.** Dispõe sobre regras comunitárias comuns e específicas para uso e manejo dos recursos naturais e pesqueiros para a gestão da Reserva Extrativista Chocóaré-Mato Grosso no Estado do Pará e dá outras providências.

Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29138390/do1-2018-07-09-portaria-n-626-de-5-de-julho-de-2018-29138380. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 35, de 20 de maio de 2011.** Cria o Conselho Deliberativo da Reserva de Cururupu/MA. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/resex_cururupu.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 122, de 06 de novembro de 2014.** Aprova o Acordo de Gestão da Reserva Extrativista de Cururupu [...]. Disponível em:

https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/Port_122.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021.

ICMBIO. **Portaria n.º 647, de 30 de outubro de 2019.** Atualiza e aprova o Plano de Ação Nacional para a Conservação das Espécies Ameaçadas e de Importância Socioeconômica do Ecossistema Manguezal – PAN Manguezal [...]. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-647-de-30-de-outubro-de-2019-224954326>. Acesso em: 04 abr. 2021.

INCRA. **Instrução Normativa nº 57, de 20 de outubro de 2009**. Disponível em: https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/instrucao-normativa/in_57_2009.PDF. Acesso em: 04 abr. 2021.

INCRA. **Portaria 1.171, de 17 de julho de 2018**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-171-de-17-de-julho-de-2018-32570863>. Acesso em: 24 abr. 2021.

INCRA. **Portaria 1.172, de 17 de julho de 2018**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-172-de-17-de-julho-de-2018-32570911>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MDA/MMA. **Portaria Interministerial n.º 03, de 03 de outubro de 2008**. Reconhece os povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação das categorias de Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Floresta Nacional, como potenciais beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=204910>. Acesso em: 28 abr. 2021.

MDA/MDS/MMA. **Portaria Interministerial n.º 239, de 21 de julho de 2009**. Institui a lista de espécies da sociobiodiversidade, para fins de comercialização in natura ou de seus produtos derivados, no âmbito das operações realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos-PAA. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/29306868/do1-2018-07-10-portaria-interministerial-n-284-de-30-de-maio-de-2018-29306860. Acesso em: 24 abr. 2021.

MMA/ICMBIO. **Portaria Conjunta n.º 96, de 05 de abril de 2018**. Institui a Comissão das Reservas Extrativistas Federais - CONAREX no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9379542/do1-2018-04-06-portaria-conjunta-no-96-de-5-de-abril-de-2018-9379538. Acesso em: 24 abr. 2021.

MMA/ICMBIO. **Portaria Conjunta n.º 316, de 9 de setembro de 2009**. Aplica os instrumentos da política nacional da biodiversidade para a conservação e recuperação de espécies ameaçadas de extinção. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=115179>. Acesso em: 24 abr. 2021.

MMA. **Portaria n.º 349, de 11 de dezembro de 2006**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/mosaicos/portaria-bocaina.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

MMA. **Portaria n.º 443, de 17 de dezembro de 2014**. Disponível em: http://cncflora.jbrj.gov.br/portal/static/pdf/portaria_mma_443_2014.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

MMA. **Portaria n.º 444, de 17 de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/programas-e-projetos/fauna-brasileira/portarias->

[fauna-ameacada/PORTARIA N 444 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2014.pdf](#). Acesso em: 01 abr. 2021.

MMA. Portaria n.º 445, de 17 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/programas-e-projetos/fauna-brasileira/portarias-fauna-ameacada/PORTARIA N 445 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2014.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

MMA. Portaria n.º 9, de 23 de janeiro de 2007. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2007/p_mma_09_2007_areaprioritariaparabiodiversidade_revgd_p_126_2004.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

MMA. Portaria n.º 73, de 26 de março de 2018. Altera a Portaria no 445, de 17 dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=138128>. Acesso em 30 ago. 2021.

MMA. Portaria n.º 201, de 31 de maio de 2017. Institui Grupo de Trabalho para avaliar e recomendar ações de conservação e uso sustentável para as espécies listadas no Anexo I da Portaria 445, de 17 de dezembro de 2014. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19090758/do1-2017-06-01-portaria-n-201-de-31-de-maio-de-2017-19090730. Acesso em: 30 ago. 2021.

MMA. Portaria n.º 445, de 27 de novembro de 2018. Dispõe sobre a Estratégia de Conservação e Uso Sustentável das Zonas Úmidas no Brasil. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/Port_122.pdf
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/52752994/do1-2018-11-30-portaria-n-445-de-27-de-novembro-de-2018-52752789. Acesso em: 04 abr. 2021.

MPA. Instrução Normativa n.º 07, de 19 de maio de 2010. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2010/in_mp_a_07_2010_revgd_revitalizafrotapesqueiraartesanal_rev_g_in_mpa_3_2009_revgd_in_mpa_10_2012.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

MPA/MMA. Instrução Normativa n.º 10, de 10 de junho de 2011. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2011/ini_m_pa_mma_10_2011_altrda_regul_permissionamento_completa_altrd_in_14_2014_in_01_2015.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

PARÁ. Lei Estadual n.º 6.082, de 13 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/lo6082.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

PARAÍBA. Decreto Estadual n.º 38.391, de 28 de dezembro de 2018. Cria a Área de Proteção Ambiental Naufrágio Queimado, e dá outras providências. Disponível em: <http://static.paraiba.pb.gov.br/2019/01/Diario-Oficial-30-12-2018-Total.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2021.

PARANÁ. Lei n.º 15.673, de 13 de novembro de 2000. Dispõe que o Estado do Paraná reconhece os Faxinais e sua territorialidade, conforme especifica. Disponível em:

<http://www.direito.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=22>. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual n.º 4.972, de 02 de dezembro de 1981**. Cria a Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, na Ilha Grande. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/4620_20200511_133541.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto estadual n.º 40.602, de 12 de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a ampliação ratificação e consolidação do Parque Estadual da Ilha Grande, localizado no município de Angra dos Reis, e dá outras providências. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/4607_20200511_085620.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto estadual n.º 15.273, de 28 de junho de 1971**. Cria o Parque Estadual da Ilha Grande. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/4606_20200511_085320.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual n.º 15.983, de 27 de novembro de 1990**. Cria o Parque Estadual Marinho do Aventureiro. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/4612_20200511_124134.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual n.º 6.793, de 28 de maio de 2014**. Dispõe sobre a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro, na Ilha Grande, Município de Angra dos Reis, resultante da redução do limite da Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul e da recategorização do Parque Estadual Marinho do Aventureiro [...]. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/bc008ecb13dcfc6e03256827006dbbf5/f94d7ff149d03e0783257cef006bc72e?OpenDocument>. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei estadual n.º 7.790, de 28 de novembro de 2017**. Declara patrimônio cultural, histórico e imaterial e considera de especial interesse social as comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores no âmbito do estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas localizadas em unidades de conservação da natureza, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/352ac3310d35b28a832581e7005d1ff7?OpenDocument>. Acesso em: 02 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual n.º 5.101, de 04 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a criação do instituto estadual do ambiente – INEA e sobre outras providências para maior eficiência na execução das políticas estaduais de meio ambiente, de recursos hídricos e florestais. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/674aaff783d4df6b8325736e005c4dab?OpenDocument>. Acesso em: 01 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei n.º 2.455/2020**. Institui, no âmbito da Política Estadual de Meio Ambiente, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) [...]. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/040471201964033603258558004b6317?OpenDocument&ExpandSection=-1>. Acesso em: 02 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 13.798, de 09 de novembro de 2009.** Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 04 mar. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 16.260, de 29 de junho de 2016.** Autoriza a Fazenda do Estado a conceder a exploração de serviços ou o uso, total ou parcial, de áreas em próprios estaduais que especifica e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13798-09.11.2009.html>. Acesso em: 04 mar. 2021.

SAP/MAPA. **Portaria n.º 115, de 19 de abril de 2021.** Aprova o Plano para a Retomada Sustentável da Atividade de Pesca de Arrasto na Costa do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-115-de-19-de-abril-de-2021-315185699>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SAP/MAPA. **Portaria n.º 270, de 29 de junho de 2021.** Estabelece, em caráter excepcional e transitório, as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria de Pescador e Pescadora Profissional Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-270-de-29-de-junho-de-2021-329018765>. Acesso em: 23 ago. 2021

SEAP. **Instrução Normativa n.º 17, de 22 de setembro de 2005.** Dispõe sobre critérios e procedimentos para formulação e aprovação de Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura – PLDMs [...]. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2005/in_seap_17_2005_criterios_pldm_parques_aquicolas_altrd_in_seap_9_2006_15_2006_11_2008.pdf. Acesso em: 29 abr. 2021.

SMA/SP. **Resolução nº 29, de 30 de março de 2010.** Dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de Conservação até sua definitiva regularização fundiária, e dá outras providências. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/resolucao/2010/2010_res_est_sma_29.pdf. Acesso em 13 maio 2021.

SOURE. **Lei Orgânica do Município de Soure.** Disponível em: <https://www.soure.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/lei-organica-soure.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.

SPU. **Portaria n.º 89, de 15 de abril de 2010.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-da-spu/arquivos/2016/portaria-89-2010-tau.pdf/view>. Acesso em: 24 abr. 2021.

- CHILE

CHILE. MINISTERIO DA AGRICULTURA. Ley n.º 18.362, de 1984. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29777&idVersion=Diferido>. Acesso em: 25 maio 2021.

- FRANÇA

REPÚBLICA FRANCESA. **Code de l'environnement**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220?init=true&page=1&query=code+de+l%27environnement&searchField=ALL&tab_selection=all. Acesso em : 26 maio 2021.

REPÚBLICA FRANCESA. **Code rural et de la pêche maritime**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071367?init=true&page=1&query=+Code+rural+et+de+la+pêche+maritime&searchField=ALL&tab_selection=all. Acesso em: 26 maio 2021.

PERU. **Lei n.º 29.785, de 7 de setembro de 2011**. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7642.pdf>

INTERNACIONAL

- MULTILATERAL

AIFM. Draft Regulations on Exploitation of Mineral Resources in the Area. Unedited Advance text of 25 March 2019 (ISBA/25/C/WP.1). Disponível em: <https://isa.org.jm/files/files/documents/25c-wp1-en-advance.pdf>. Acesso em 06 jul. 2021.

CCAMLR, of 1982. Disponível em: <https://www.ccamlr.org/en/document/publications/basic-documents-december-2011>. Acesso em: 03 abr. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/II/10**. Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity. Jakarta, 1995. Disponível em: <https://www.cbd.int/decisions/cop/2/10>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/IV/5**. Conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, including a programme of work. Bratislava, 1998. Disponível em: <https://www.cbd.int/decisions/cop/4/5/A1>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/V/6**. Ecosystem approach. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at

its fifth meeting. Nairobi, 2000. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7148>. Acesso em: 28 jan. 2021. Seção A parag. 1, 3 e 5; seção B.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/VII/11**. Ecosystem approach. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its seventh meeting. Kuala Lumpur, 2004. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-11-en.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/IX/7**. Ecosystem approach. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its ninth meeting. Bonn, 2008. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11650>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/9**. Implications of the findings of the Millenium ecosystem assessment. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its eighth meeting. Curitiba, 2006. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=11023>. Acesso em: 28 fev. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/II/8**. Preliminary considerations of components of biological diversity particularly under threat and action which could be taken under the convention. Jakarta, 1995. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7081>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28**. Protected areas (articles 8 (a) to (e)). Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its seventh meeting. Kuala Lumpur, 2004. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7765>. Acesso em: 28 fev. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/IV/1**. Report and recommendations of the third meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, and instructions by the Conference of the Parties to the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its fourth meeting. Bratislava, 1998. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7124>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/X/2**. The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its tenth meeting. Nagoya, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/VI/24**. Access and benefit-sharing as related to genetic resources. Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity at its sixth meeting. The Hague, 2002. [Annex - Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits arising out ff Their Utilization]. Disponível em: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7198>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/X/1**. Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization. [Annex I

- Nagoya protocol on access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization to the Convention on Biological Diversity]. Disponível em: <https://www.cbd.int/abs/text/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CDB. Conferência das Partes. **Decision UNEP/CBD/COP/DEC/14/8**. Protected areas and other effective area-based conservation measures. [Annex II - Voluntary Guidance on Effective Governance Models for Management of Protected Areas, including Equity, taking into account Work being Undertaken under Article 8(J) and Related Provisions]. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CDB. **Convention on Biological Diversity, of 1992**. Disponível em: <https://www.cbd.int/convention/text/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

CEPAL. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, de 2018**. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 30 abr. 2021.

COMISSÃO OSPAR. **Statement on the Ecosystem Approach to the Management of Human Activities**. Bremen, 2003. Disponível em: https://www.ospar.org/site/assets/files/1232/jmm_annex05_ecosystem_approach_statement.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021

COMISSÃO OSPAR. **Bergen Statement**. Bergen, 2010. Disponível em: https://www.ospar.org/site/assets/files/36552/bergen_statement.pdf. Acesso em: 30 jan. 2021.

Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Convention), of 1992. Disponível em: <https://www.ospar.org/convention/text>. Acesso em: 04 abr. 2021.

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, of 1971 (Ramsar Convention). Disponível em: <https://www.ramsar.org/about/the-convention-on-wetlands-and-its-mission>. Acesso em: 03 abr. 2021.

FAO. **Code of Conduct for Responsible Fisheries, of 1995**. Disponível em: <http://www.fao.org/fishery/code/en>. Acesso em 03 mar. 2021.

FAO. **International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, of 2001**. Disponível em: <http://www.fao.org/plant-treaty/overview/texts-treaty/en/>. Acesso em 03 ago. 2021.

FAO. **Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the context of food security and poverty eradication**. Approved by COFI at its 31st session, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i8347en/I8347EN.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FAO. **Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté (Directives sur la pêche artisanale)**. Approuvé par le Comité des Pêches à sa 31^e session, 2014. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i4356fr/i4356fr.pdf>. Acesso em: Acesso em: 20 abr. 2021.

FAO. **The Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, of 2001.** Disponível em: http://www.fao.org/tempref/FL/DOCUMENT/reykjavik/y2198t00_dec.pdf. Acesso em: 26 abr.2021.

IPBES. **Decision IPBES-2/3.** Decision adopted at the plenary meeting to determine the modalities and institutional arrangements for IPBES, held from 16 – 21 April 2012 in Panama City, Panama. Disponível em: https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/Decision%20IPBES_2_3.pdf. Acesso em 03 mar. 2021.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

OEA. **Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision-making for Sustainable Development.** Approved by the Inter-American Council for Integral Development of the OAS in April 2000. Disponível em: http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf. Acesso em: 01 maio 2021.

OEA. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo de San Salvador, de 1988.** Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.

OEA. **Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (AG/RES.2888 (XLVI-O/16), de 15 de junho de 2016.** Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf. Acesso em: 27 ago. 2021.

OIT. **Indigenous and Tribal Peoples Convention (C 169), of 1989.** Disponível em: https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_124013/lang--en/index. Acesso em: 03 abr. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Agenda 21.** Resolution A/CONF.151/26 (Vol. II). Disponível em: <https://www.un.org/esa/documents/ga/conf151/aconf15126-2.htm>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Rio Declaration on Environment and Development.** Resolution A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I). Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **A/CONF.199/20-EN.** Report of the World Summit on Sustainable Development (Johannesburg, 26 August-04 September 2002). Resolutions adopted by the Conference. Resolution 2, Annex. Disponível em: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf. Acesso em: Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/2200A (XXI)**. International Covenant on Civil and Political Rights. Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 1966. New York, 1966. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/65/162**. Adopts the Report of the Governing Council of the United Nations Environment Programme on its eleventh special session. New York, 2011. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/522/26/IMG/N1052226.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/61/222**. Oceans and the law of the sea. Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2006. New York, 2006. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/507/69/pdf/N0650769.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 jun. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/70/235**. Oceans and the law of the sea. Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2016. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_235.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/61/105**. Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments. Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2006. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/73/PDF/N0650073.pdf?OpenElement>. Acesso em: 23 ago. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/66/288**. The future we want. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012. Annex. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/70/1**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. New York, 2015. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E. Acesso em: 03 maio 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/73/284**. United Nations Decade on Ecosystem Restoration (2021–2030). Resolution adopted by the General Assembly on 1 March 2019. New York, 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/522/26/IMG/N1052226.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 mar. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/73/165**. United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas. Disponível em: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2021.

ONU. Assembleia Geral. **Resolution A/RES/37/7**. World Charter for Nature. Resolution adopted by the General Assembly on 28 October 1982. New York, 1982. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/424/85/IMG/NR042485.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 maio 2021.

ONU. **The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, of 1995**. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.

ONU. **United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), of 1982**. Disponível em: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

PNUMA. **Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, of 1989**. Disponível em: <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PNUMA. **Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, of 1998**. Disponível em: <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1048/language/en-US/Default.aspx>. Acesso em: 30 abr. 2021.

PNUMA. **Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters**. Adopted by the Governing Council of the United Nations Environment Programme in decision SS.XI/5. Part A, of 26 February 2010. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/11182>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, of 1991. Disponível em: <https://www.ats.aq/e/protocol.html>. Acesso em: 03 mar. 2021.

UICN. Assembleia Geral. **Resolution 17.38**. Protection of the Coastal and Marine Environment. Resolution adopted by the General Assembly on its 17th session. San José, 1988. Disponível em: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_17_REC_038_Protection_of_the_Coastal_and_Marine.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

UNECE. **Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, of 1998**. Disponível em:

<https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Acesso em: 03 abr. 2021.

UNECE. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (Water Convention), of 1992. Disponível em:

<https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction>. Acesso em: 03 abr. 2021.

UNESCO. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, of 1972. Disponível em:

<https://whc.unesco.org/en/conventiontext/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

UNESCO. Convention for the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, of 2005. Disponível em:

<https://en.unesco.org/creativity/convention/texts>. Acesso em: 03 jul. 2021.

UNESCO. Decision 43 COM 8B.10. Paraty and Ilha Grande – culture and biodiversity. Decision adopted at the 43rd session of the World Heritage Committee. Baku, 2019. Disponível em:

<https://whc.unesco.org/en/decisions/7367/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

UNESCO. Resolution 28 C/2.4. Statutory framework of the world network of biosphere reserves. Adopted by the 28th General Conference of UNESCO. Paris, 1995. Disponível em:

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849>. Acesso em: 23 ago. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento n.º 1380 de 11 de dezembro de 2013 (versão consolidada de 14 ago. 2019). Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02013R1380-20190814&from=EN>. Acesso em: 26 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva n.º 92/43/CEE do Conselho de 21 de maio de 1992 (versão consolidada de 1º jul. 2013). Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01992L0043-20130701&qid=1622127019234&from=EN>. Acesso em: 26 maio. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva n.º 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de novembro de 2009 (versão consolidada de 26 jun. 2019). Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02009L0147-20190626&qid=1622126757092&from=EN>. Acesso em: 26 maio 2021.

CASOS JUDICIAIS CITADOS

NACIONAIS

- JFPA – Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/>.

ACP 0000429-87.2015.4.01.3908, 1ª vara de Itaituba, julgado em 8 de setembro de 2018. Acesso em 30 jun. 2021.

ACP 0004405-91.2013.4.01.3902/PA, 2ª Vara Federal de Santarém, julgado em 24.02.2015. Acesso em 30 jun. 2021.

- JFPE – Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br>.

ACP 0825737-58.2019.4.05.8300, 7ª Vara Federal em Pernambuco, decisão de 11.02.2020. Acesso em 30 ago. 2021.

- JFRS – Disponível em: <https://www2.jfrs.jus.br/consulta-processual/>.

ACP 5040913-05.2015.4.04.7100, 9ª Vara Federal de Porto Alegre, julgado em 09.06.2021. Acesso em 30 jun. 2021.

- JFSC – Disponível em: <https://portal.jfsc.jus.br/>.

ACP 2007.72.01.005410-9/SC, 6ª Vara Federal de Joinville, julgado em 03.04.2013. Acesso em 30 jun. 2021.

- JFSE – Disponível em: <https://www.jfse.jus.br/busca-processual.html>.

ACP 0806782-58.2019.4.05.8500, 1ª Vara Federal em Sergipe, decisão de 19.12.2019. Acesso em 30 ago. 2021.

- STF – Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>.

ADI 3.378/DF, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 09.04.2008. Acesso em: 26 abr. 2021.

ADI 3.646/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 20.09.2019. Acesso em: 26 abr. 2021.

ADI 2.080/RJ, Tribunal pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18.10.2019. Acesso em: 26 ago. 2021.

ADI 6.121 MC/DF. Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 13.06.2019. Acesso em: 02 maio 2021.

AgRg na Medida Cautelar na ADI 6.218/RS, Rel. Min. Kassio Nunes Marques, decisão proferida em 15.12.2020. Acesso em: 02 jun. 2021.

AgRg no MS 28.310, Tribunal pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 06.09.2019. Acesso em: 02 ago. 2021.

MS 25.347/DF, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 17.02.2010. Acesso em: 26 abr. 2021.

MS 26.192 MC/PB, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 05.11.2007. Acesso em: 26 abr. 2021.

MS 26.067/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 06.10.2011. Acesso em: 26 abr. 2021.

Petição n.º 3.388/RR, Tribunal pleno, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 19.03.2009. Acesso em: 26 abr. 2021.

RE n.º 466.343, Tribunal pleno, Min. Rel. Cezar Peluso, julgado em: 03.12.2008. Acesso em: 26 abr. 2021.

- STJ – Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>.

AgRg no AREsp 238.427/PR, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 06.08.2013. Acesso em 30 jun. 2021.

Resp 1.458.227/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em: 19 fev. 2019. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 1.180.078/MG, 2ª T, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 02.12.2010. Acesso em 30 jun. 2021.

REsp 1.354.536/SE, 2ª T, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 26.03.2014. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP. 598.281/MG, 1ª T, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 02.05.2006. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 769.753/SC, 2ª T, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 08.09.2009. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 1.346.430/PR, 4ª T, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 05.02.2013. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP. 1.114.398/PR, 2ª S, Rel. Min. Sidnei Beneti, julgado em 08.02.2012. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 442.586/SP, 1ª T, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 26.11.2002. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 1.330.027/SP, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 06.11.2012. Acesso em 30 jun. 2021.

RESP 1.473.846 /SP, 3ª T, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 21.02.2017. Acesso em 30 jun. 2021.

- TRF1 – Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/>.

AI 0025933-82.2015.4.01.0000, 6ª T, Rel. Des. Jirair Aram Meguerian, decisão de 11.06.2015. Acesso em 30 ago. 2021.

- TRF5 – Disponível em: <https://julia-pesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#consulta>.

Embargos Infringentes em Apelação Cível EAC538085/04/CE, Tribunal pleno, Rel. Des. Manoel Erhardt, julgado em 5 de abril de 2017. Acesso em 30 jun. 2021.

INTERNACIONAIS

CIJ. Certain activities carried out by Nicaragua in the border area and Construction of a road in Costa Rica along the San Juan River (Costa Rica v. Nicaragua), decisão de 16.12.2015. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/150/150-20151216-JUD-01-00-BI.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

CIJ. Certain activities carried out by Nicaragua in the border area and Construction of a road in Costa Rica along the San Juan River (Costa Rica v. Nicaragua), decisão de 02.02.2018. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/150/150-20180202-JUD-01-00-BI.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

CIDH. Medida Cautelar n.º 382/10, 01 abr. 2011, alterada em 29 jul. 2011. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CORTE IDH. Advisory Opinion OC-23/17 (requested by the Republic of Colombia), of November 15, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

CORTE IDH. Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai, decisão de 24.08.2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_por.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

CORTE IDH. Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, decisão de 06 de fevereiro de 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 23 ago. 2021.

CORTE IDH. Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros vs. Honduras, decisão de 08.10.2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_305_esp.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

CORTE IDH. **Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam**, decisão de 25.11.2015. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf. Acesso em: 26 abr. 2021.

CJUE. **Caso C-241/08: Comissão Europeia vs. República Francesa**, decisão de 04.03.2010. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fa2ce897-af1f-4f3f-8053-271870abb8e3/language-en>. Acesso em: 26 maio 2021.

TIDM. **Advisory Opinion 21 (requested by the Sub-Regional Fisheries Commission)**, of 2 April 2015. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

TIDM. **Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand vs. Japan; Australia vs. Japan)**, decision of 27 August, 1999. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_3_4/published/C34-O-27_aug_99.pdf. Acesso em: 26 jul. 2021.

TPA. **Chagos marine protected area arbitration (Mauritius vs. United Kingdom)**, of 18 March 2015. Disponível em: <https://pca-cpa.org/en/cases/11/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TPA. **Indus Waters Kishenganga arbitration (Pakistan vs. India)**, of 20 December 2013. Disponível em: <https://pcacases.com/web/sendAttach/48>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TPA. **Iron Rhine (Belgium vs. Netherlands)**, decision of 24 May 2005. Disponível em: <https://pcacases.com/web/sendAttach/477>. Acesso em: 26 jul. 2021.

APÊNDICE A

Quadro 3 - Características das categorias de unidades de conservação conforme a legislação federal

Categoria	Grupo	Previsão legal	Objetivos legais	Regime de Propriedade	Regime de uso dos recursos naturais	Instrumentos de gestão	Visitação pública	Pesquisa científica	Categoria UICN¹³⁰⁸
Estação Ecológica	Proteção Integral	Art. 9º	Preservação e pesquisa científica	Posse e domínio públicos	Proibição de atividades extrativistas	Plano de manejo e conselho consultivo	Proibida, exceto com objetivo educacional	Permitida mediante autorização prévia	Ia
Reserva Biológica	Proteção Integral	Art. 10	Preservação integral	Posse e domínio públicos	Proibição de atividades extrativistas	Plano de manejo e conselho consultivo	Proibida, exceto com objetivo educacional	Permitida mediante autorização prévia	Ia
Parque Nacional	Proteção Integral	Art. 11	Preservação de ecossistemas de grande beleza cênica, recreação e turismo ecológico	Posse e domínio públicos	Proibição de atividades extrativistas	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida conforme o plano de manejo e outras normas específicas	Permitida mediante autorização prévia	II
Monumento Natural	Proteção Integral	Art. 12	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica	Domínio público, com possibilidade de áreas particulares compatíveis	Proibição de atividades extrativistas	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida conforme o plano de manejo e outras normas específicas	Permitida mediante autorização prévia (v. art. 32, § 2º)	IV
Refúgio de Vida Silvestre	Proteção Integral	Art. 13	Assegurar condições de existência e reprodução de espécies	Domínio público, com possibilidade de áreas particulares compatíveis	Proibição de atividades extrativistas	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida conforme o plano de manejo e outras normas específicas	Permitida mediante autorização prévia	III

¹³⁰⁸ Classificação conforme IBAMA; WWF-BRASIL, **Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil**, Brasília: [s.n.], 2007, p. 27. Efetividade da gestão p. 27 e a base de dados do WDPA. Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/en>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Área de Proteção Ambiental	Uso Sustentável	Art. 15	Proteção da biodiversidade, disciplina da ocupação do solo e sustentabilidade do uso dos recursos naturais em áreas de certo grau de ocupação humana	Público ou privado	Restringível pelo plano de manejo	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida	Permitida nos termos do órgão gestor ou do proprietário	V
Área de Relevante Interesse Ecológico	Uso Sustentável	Art. 16	Conservar ecossistemas naturais de importância local ou regional em áreas pequenas e com pouco grau de ocupação humana	Público ou privado	Restringível pelo plano de manejo	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida	Permitida, depende de autorização prévia (ver art. 32, §2º)	II
Floresta Nacional	Uso Sustentável	Art. 17	Uso múltiplo sustentável de recursos florestais e pesquisa científica	Posse e domínio públicos, com possibilidade de permanência de populações tradicionais residentes anteriormente	Ênfase na exploração sustentável de florestas nativas	Plano de manejo e conselho consultivo	Permitida, conforme o plano de manejo	Permitida e incentivada; depende de autorização prévia	IV
Reserva Extrativista	Uso Sustentável	Art. 18	Proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais	Domínio público, com uso concedido a comunidades extrativistas tradicionais	Usufruto exclusivo de populações tradicionais; proibição de exploração de recursos minerais e da caça amadorística ou profissional; exploração sustentável de recursos madeireiros	CCDRU, plano de manejo e conselho deliberativo	Permitida, desde que compatível com os interesses locais e conforme o plano de manejo e outras normas específicas	Permitida e incentivada. Depende de autorização prévia	VI
Reserva de Fauna	Uso Sustentável	Art. 19	Preservação da fauna nativa, pesquisa e	Posse e domínio públicos	Proibição de caça amadorística ou profissional;	Plano de manejo e	Permitida conforme o plano de manejo	Permitida mediante autorização prévia (ver art. 32, §2º)	-

			manejo sustentável de recursos		comercialização condicionada de produtos e subprodutos de pesquisas;	conselho consultivo	e outras normas específicas		
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Uso Sustentável	Art. 20	Preservação da natureza, conservação e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais	Domínio público, com uso concedido a populações tradicionais	Usufruto exclusivo de comunidades tradicionais; exploração em regime de manejo sustentável	CCDRU, plano de manejo e conselho deliberativo	Permitida e incentivada, e conforme o plano de manejo e outras normas específicas	Permitida e incentivada. Depende de autorização prévia e de normas específicas	VI
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Uso Sustentável	Art. 21	Conservação perpétua da biodiversidade	Domínio privado com gravame	Proibição de atividades extrativistas	Termo de compromisso e plano de manejo ou de proteção e gestão	Permitida	Permitida, se para fins turísticos, recreativos e educacionais	IV

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE B

Quadro 4 - Informações prestadas pelo ICMBIO sobre UCs marinho-costeiras

Dados do Pedido	
Protocolo	02680000627201901
Solicitante	Fernanda Castelo Branco Araujo
Data de Abertura	28/03/2019 07:18
Orgão Superior Destinatário	MMA – Ministério do Meio Ambiente
Orgão Vinculado Destinatário	ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Prazo de Atendimento	17/04/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Resex e outras UCs marinhas e costeiras: famílias beneficiadas, quantidade de comunidades de pescadores contempladas, sobreposições com territórios tradicionais
Detalhamento	<p>Prezada(o)s,</p> <p>Gostaria de solicitar informações, para fins de pesquisa acadêmica, sobre:</p> <p>a. Resex (marinhas e/ou costeiras) existentes no Brasil (se possível também nos níveis estadual e municipal):</p> <ol style="list-style-type: none">1. Quantidade criada e sob análise;2. Quantidade com processo de consolidação territorial concluído e pendente;3. Percentual de Resex (marinhas e/ou costeiras) em relação ao total de Resex;4. Quantidade de famílias beneficiárias nas Resex (marinhas e/ou costeiras);5. Perfil das famílias beneficiadas;6. Quantidade de comunidades de pescadores artesanais que vivem dentro de Resex (marinhas e/ou costeiras). <p>b. Gostaria de saber, também, se há dados sobre a quantidade de comunidades de pescadores artesanais que vivem em outras UCs marinhas e/ou costeiras;</p> <p>c. Peço informações também sobre a quantidade de UCs marinhas e/ou costeiras que se sobrepõem a territórios tradicionais indígenas ou quilombolas;</p> <p>d. Solicito, ainda, saber qual o critério (se houver) usado pelo órgão para considerar uma UC costeira.</p> <p>Muito obrigada!</p>
Dados da Resposta	
Data de Resposta	17/04/2019 18:36
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	<p>Prezada Sra. Fernanda,</p> <p>Em resposta a sua solicitação, as informações de que dispomos são as seguintes:</p> <p>- Com relação às unidades estaduais e municipais as informações estão</p>

Dados do Pedido

Protocolo	02680000991201962
Solicitante	Fernanda Castelo Branco Araujo
Data de Abertura	03/05/2019 10:00
Orgão Superior Destinatário	MMA – Ministério do Meio Ambiente
Orgão Vinculado Destinatário	ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Prazo de Atendimento	06/06/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Dados sobre Resex marinhas e costeiras
Detalhamento	Prezada(o),

Venho por meio deste solicitar informações complementares a pedido anteriormente realizado e respondido acerca das Resex marinhas e costeiras, para fins de pesquisa acadêmica.

1. Quando perguntei sobre a quantidade de Resex marinhas e/ou costeiras federais no Brasil, me foi respondido (em 17.04.2019) que haviam instituídas 14 Resex marinhas, 21% do total de 66 Resex federais. Entretanto, na linha seguinte, me foi informado que havia 28 Resex marinhas. Já o Painel do CNUC apresenta 21 Resex federais de bioma marinho. Gostaria que essa quantidade de Resex marinhas e costeiras fosse esclarecida.

2. Gostaria de saber também quantas Resex em geral e Resex marinho-costeiras possuem alguma área sobreposta a territórios indígenas e quilombolas.

3. Gostaria de saber, ainda quais os critérios que o CNUC usa para classificar uma Resex como marinha. Seria o fato de se situar em bioma marinho? Se sim, qual a delimitação geográfica deste bioma? Ou ainda, as Resex marinhas podem ter seu perímetro totalmente situado em terra, desde que dentro da zona costeira? Ou seriam apenas aquelas que têm obrigatoriamente algum terreno em mar? E, dentro do mar, é possível que uma Resex se estenda além de 12 milhas náuticas?

4. Por fim, gostaria de saber onde encontro o dado de que há 34.500 famílias beneficiárias de Resex no Brasil mencionado na resposta anterior.

Agradeço mais uma vez a atenção.

Dados da Resposta

Data de Resposta	04/06/2019 11:39
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta
Prezada Sr.^a Fernanda,

Em resposta a sua solicitação, informamos que:

1) Atualmente, há 28 Reservas Extrativistas em ambiente costeiro-marinho, a saber:

(1) Resex Acaú-Goiana; (2) Resex do Batoque; (3) Resex de Canavieiras; (4) Resex de Cassurubá; (5) Resex Chocóaré-Mato Grosso; (6) Resex de Cururupu; (7) Resex Mãe Grande Curuçá; (8) Resex do Mandira; (9) Resex Maracanã; (10) Resex Marinha de Arai-Peroba; (11) Resex Marinha do Arraial do Cabo; (12) Resex Marinha da Baía do Iguape; (13) Resex Marinha de Caeté-Taperaçu; (14) Resex Marinha do

no site do Cadastro Nacional de unidades de conservação no site <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-georreferenciados.html>

- Análises sobre as unidades de conservação estão no Painel Dinâmico do Icmbio no link http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true. Além disso, existem em tramitação neste instituto 83 processos de criação de novas Reservas Extrativistas

- Quanto à quantidade com processo de consolidação territorial concluído e pendente, das 334 Unidades de Conservação (UCs), existem processos de regularização fundiária em todas as UCs e as vezes mais de um processo por imóvel, sendo assim, esclareceremos que informações sobre regularização fundiária e outras por UC podem ser encontradas no painel eletrônico, no link: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true

- Percentual de RESEX (marinhas e/ou costeiras) em relação ao total de Resex - Total de RESEX 66; RESEX Marinhas 14 representam 21% da RESEXs.

- As 28 Resex Marinhas possuem em torno de 34.500 famílias beneficiárias com estimativa de alcançar o número de 52.900 após a realização do cadastro pelas Unidades mais recentemente criadas, a saber: Resex Marinha Cuinarana, Resex Marinha Mestre Lucindo, Resex Marinha Mocapajuba, Resex Marinha Arapiranga-Tromai, Resex Marinha Baía do Tubarão, Resex Marinha Itapetinga.

- Existem 29 Unidades de Conservação Federais nas categorias de FLONA, RESEX e RDS com perfil de família beneficiária. As UCs com perfis publicados são: 1) Flona do Crepori; 2) Flona de Pau Rosa; 3) Flona do Tapajós; 4) Flona de Tefé; 5) Resex Marinha Acaú-Goiana; 6) Resex do Alto Tarauacá; 7) Resex Marinha do Batoque; 8) Resex Marinha de Canavieiras; 9) Resex Marinha de Cassurubá; 10) Resex Chapada Limpa; 11) Resex Marinha Chocoaré-Mato Grosso; 12) Resex Marinha de Cururupu; 13) Resex Ituxi; 14) Resex Lago do Cedro; 15) Resex Marinha do Mandira; 16) Resex Marinha Maracanã; 17) Resex Marinha da Baía do Iguape; 18) Resex Marinha de Caeté-Taperaçu; 19) Resex Marinha do Corumbau; 20) Resex Marinha da Lagoa do Jequiá; 21) Resex Marinha do Pirajubaé; 22) Resex Marinha de Tracuateua; 23) Resex Marinha Prainha do Canto Verde; 24) Resex Riozinho do Anfrísio; 25) Resex do Rio Cajari; 26) Resex do Rio do Cautário; 27) Resex Riozinho da Liberdade; 28) Resex do Rio Ouro Preto; 29) Resex Rio Unini.

- A informação quanto à quantidade de comunidades de pescadores artesanais que vivem dentro de RESEX marinha ou costeira, e dos dados sobre a quantidade de comunidades de pescadores artesanais que vivem em outras UCs marinhas e/ou costeiras, sizerimos que podem ser buscadas no site do ICMBio o contato da gestão das UC, para contactar com associações de pescadores: <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho>

Infomamos, ainda que, se desejar, poderá ser feito um novo pedido de informações adicionais, especialmente as referentes à sobreposição com territórios tradicionais, e nos colocamos a disposição para atendê-la.

Att.

SIC/ICMBio

(61) 2028-9699

dos quais é atribuído um bioma predominante ou biomas abrangentes.

- A quantidade de UCs consideradas como UCs marinhas vai depender da abordagem de cada estudo, se desejar UCs com completa inserção no ecossistema marinho a seleção espacial será diferente de quando se quer UCs com inserção total e parcial. Na tabela anexa constam as que se inserem total e parcialmente.

- O bioma descrito na coluna da tabela é o predominante, como foi dito acima, marinho costeiro não é considerado, ainda, bioma, embora haja estudos nesse sentido.

- A dificuldade desta caracterização para as UCs decorre de ser uma informação ambiental de grande complexidade, em que é preciso apresentação de metodologia de apresentação, que podem haver divergências. Por isso sugere-se que para cada pesquisa a seleção seja feita de acordo com a abordagem do estudo ou pesquisa e que esta atenda a seus objetivos específicos.

4) O ICMBio fez um levantamento de famílias em unidades de conservação de uso sustentável, sendo que esses dados não estão disponibilizados ao público externo, sendo fornecidos por demanda. Ainda sobre esse dado, esclarecemos que ele é aproximado, pois o número de habitantes em Unidades de Conservação além de ser bastante dinâmico, também não foi levantado para todas essas unidades, estando sem confirmação do número de famílias as Reservas Extrativistas Mocapajuba, Mestre Lucindo, Arapiranga-Tromaí, Baía do Tubarão e Itapetininga.

Nome da Unidade de Conservação - UF - N.º Famílias

Resex Marinha Acaú-Goiana - PB/PE - 1436

Resex Marinha do Batoque - CE - 262

Resex Marinha de Canavieiras - BA - 1866

Resex Marinha de Cassurubá - BA - 1358

Resex Marinha Chocoaré-Mato Grosso - PA - 672

Resex Marinha de Cururupu - MA - 1483

Resex Marinha Mãe Grande Curuçá - PA - 2706

Resex Marinha do Mandira - SP - 22

Resex Marinha Maracanã - PA - 1134

Resex Marinha de Arai-Peroba- PA - 1226

Resex Marinha do Arraial do Cabo - RJ - 1055

Resex Marinha Arapiranga- Tromaí - MA - ñ cadastradas, mas estimativa é de 5000

Resex Marinha da Baía do Iguape - BA - 4676

Resex Marinha Baía doTubarão - MA - ñ cadastradas, mas estimativa é de 7000

Resex Marinha de Caeté-Taperaçu - PA - 4409

Resex Marinha do Corumbau - BA - 719

Resex Marinha Cuinarana - PA - 409

Resex Marinha do Delta do Parnaíba - MA - 2186

Resex Marinha de Gurupi-Piriá - PA - 3475

Resex Marinha Itapetininga - MA - ñ cadastradas, mas estimativa é de

Corumbau; (15) Resex Marinha Cuinarana; (16) Resex Marinha do Delta do Parnaíba; (17) Resex Marinha de Gurupi-Piriá; (18) Resex Marinha da Lagoa do Jequiá; (19) Resex Marinha Mestre Lucindo; (20) Resex Marinha Mocapajuba; (21) Resex Marinha do Pirajubá; (22) Resex Marinha de Soure; (23) Resex Marinha de Tracuateua; (24) Resex Prainha do Canto Verde; (25) Resex de São João da Ponta; (26) Resex Marinha Arapiranga-Tromai; (27) Resex Marinha Baía do Tubarão; (28) Resex Marinha Itapetinga.

2) Para saber quantas Resex em geral e Resex marinho-costeiras possuem alguma área sobreposta a territórios indígenas e quilombolas (informação esta, que ainda não temos compilada), deve ser feito o cruzamento do shape de UCs federais com os dados da FUNAI sobre as terras indígenas, e os dados do INCRA sobre quilombolas. Shapefile disponível no link <http://www.icmbio.gov.br/portal/geoprocessamentos/51-menu-servicos/4004-downloads-mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-uc-s>

3) Apresentamos as seguintes considerações:

- O IBGE tem uma cobertura de biomas brasileiros, que se limita à costa brasileira, publicada no ano de 2004.

- Em 2018 é feito um refinamento desta informação em que se inclui o Ecossistema Marinho Costeiro nas suas zonas específicas, que pode ser verificada ao se fazer download do vetor de biomas (disponível no link <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/informacoes-ambientais/15842-biomas.html?=&t=downloads>) e assim averiguar a informação espacial em aplicativos de geoprocessamento.

- O Ecossistema marinho costeiro não é considerado Bioma, dada a sua complexidade ambiental por se estender por mais de um trópico geográfico e com isso trazer grande diversidade de características ambientais e ecológicas dadas pelas transições climáticas.

- Estudos espaciais aprofundados nas UCs não foram ainda consolidados a partir da disponibilização da informação da nova camada de biomas pelo IBGE, e por isso ainda há discussão interna no ICMBio, na construção de informação mais sólida acerca da abrangência biomática em cada UC, assim como qual metodologia de abrangência ambiental, incluindo-se nessas avaliações as UCs marinhas.

- São consideradas nessa classificação peculiaridades específicas, como a inclusão total, parcial ou área de influência do ecossistema marinho nas UCs, como considerar essas questões e como caracterizar uma UC neste ambiente, assim, a questão tratada é bastante complexa, uma resposta resumida ou "rápida" seria superficial.

- Desse modo, as UCs consideradas marinhas têm em seu território características do ecossistema marinho. Mesmo que sejam caracterizadas por um Bioma específico, podem se inserir no grupo de UCs marinhas pela proximidade da costa, influência de ambientes marinhos ou por inserção parcial ou completa neste ecossistema.

- Nesse sentido, foi feita no software ArcGis uma seleção simples das Reservas Extrativistas Marinhas, com verificações pontuais, a partir dos dados vetoriais disponibilizados nos sites do ICMBio e do IBGE.

- A ferramenta utilizada foi a select by location das UCs em relação aos biomas.

- Desta operação foi obtida a tabela com 24 UCs (em anexo), nestas são consideradas inserções completas e parciais que pode ser comprovado pela repetição do procedimento técnico em software de SIG.

- Quando o ICMBio discutir junto ao MMA (CNUC) a metodologia e abrangência mais adequada para a classificação de UCs marinhas, considerando toda a complexidade ambiental supracitada e com a apresentação de detalhes metodológicos desta construção, será disponibilizado oficialmente. Por enquanto, é feita a caracterização por meio de cruzamento de dados espaciais entre UCs e Biomas, a partir

1100

Resex Marinha da Lagoa do Jequiá - AL - 1718

Resex Marinha Mestre Lucindo - PA - 0

Resex Marinha Mocapajuba - PA - 0

Resex Marinha do Pirajubaé - SC - 88

Resex Marinha de Soure - PA - 1297

Resex Marinha de Tracuateua - PA - 2015

Resex Marinha Prainha do Canto Verde - CE - 309

Resex Marinha de São João da Ponta - PA - 388

Fontes de dados:

Os dados vetoriais referentes aos Biomas e Ecossistemas brasileiros atualizados em 2018 e disponibilizado pelo IBGE em maio de 2019 no link: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/informacoes-ambientais/15842-biomas.html?=&t=downloads>

As Reservas Extrativistas selecionadas, considerando o vetor de UCs federais, disponíveis no site do ICMBio em maio de 2019 no link: <http://www.icmbio.gov.br/portal/geoprocessamentos/51-menu-servicos/4004-downloads-mapa-tematico-e-dados-geoestatisticos-das-uc-s>

Na linha: Unidades de Conservação Federais – SHP SIRGAS2000

Informações gerais disponíveis no painel dinâmico do ICMBio em maio de 2019: http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true

Att.

SIC/ICMBio

(61) 2028-9699

Responsável pela Resposta Divisão de Consolidação de Limites (DCOL) e Coordenação Geral de Populações Tradicionais (CGPT)

Destinatário do Recurso de Primeira Instância: Auditora Chefe

Prazo Limite para Recurso 14/06/2019

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido Meio ambiente

Subcategoria do Pedido Qualidade ambiental

Número de Perguntas 4

Histórico do Pedido		
Data do evento	Descrição do evento	Responsável
03/05/2019 10:00	Pedido Registrado para para o Órgão ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	SOLICITANTE
27/05/2019 16:44	Pedido Prorrogado	MMA – Ministério do Meio Ambiente/ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
04/06/2019 11:39	Pedido Respondido	MMA – Ministério do Meio Ambiente/ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Fonte: Fala.br (acesso pessoal).

APÊNDICE C

Quadro 5 - Instrumentos conciliatórios citados na tese

INSTRUMENTO	FUNDAMENTO LEGAL	EXEMPLO	UF	INSTÂNCIA	UNIDADE DE CONSERVAÇÃO
CCDRU	Art. 23 Lei 9985 Art. 7º, Decreto-Lei n.º 271	Regularização fundiária de Resex	RJ BA BA SC PA PA	Federal	Resex Arraial do Cabo Resex de Canavieiras Resex de Corumbau Resex de Pirajubaé Resex de Soure Resex de Tracuateua
Compensação Ambiental	Art. 36, Lei 9985/2000	-	-	-	-
Compensação por perda de acesso a recursos	Art. 5º, X, Lei 9985/2000 Art. 3º e § 1º, Lei da PNDSAP Arts. 6º, § 2º e 8º, § 3º, Lei da PNPSA	Art. 4º, § 1º do Decreto n.º 38.931, de 28 de dezembro de 2018	PB	Estadual	APA Naufrágio Queimado
		ACRES	MA	Federal	RESEX de Cururupu
		Seguro-defeso (Lei n.º 10.779, de 25 de novembro de 2003)	MA	Federal	RESEX de Cururupu
Concessão de UCs	Art. 14-C, Lei 13668/2018	Decreto Presidencial n.º 10.147, de 2 de dezembro de 2019	CE MA	Federal	PARNA de Jericoacoara PARNA dos Lençóis Maranhenses
Criação de UCs	Art. 225, § 1º, III, CF Arts. 3º, 4º e 6º da Lei n.º 11.284/2006	Criação de RESEX (art.18, Lei 9985)	MA	Federal	Por todas, a RESEX de Cururupu
		Criação de RDS (art. 20, Lei 9985)	RJ	Estadual	RDS do Aventureiro
Gestão ecossistêmica	Art. 1.1(X), PNAP (Anexo) PL-6969 Decreto nº 10.544/2020 (X PSRM)	-	-	-	-
Gestão integrada	Art. 5º, VIII Lei 9985 Art. 4º, § 2º, PNGC Res. CIRM 01/1990 e Res. CIRM n.º 05/1997	Regras comunitárias para uso de recursos pesqueiros Portaria ICMBio, n.º 626, de 05 de julho de 2018	PA	Federal	RESEX Chocoaré-Mato Grosso RESEX de Maracanã RESEX Gurupi-Piríá Resex Marinha de Caeté-Taperaçu RESEX São João Da Ponta RESEX Tracuateua
		NGI São Luís (Portaria n.º 121, de 13 de fevereiro de 2020)		Federal	RESEX Arapiranga-Tromaí RESEX Baía do Tubarão

					RESEX de Cururupu RESEX Itapetininga RESEX Quilombo Frechal
Mosaico de UCs	Art. 26, Lei 9985/2000 Arts. 9-11, Decreto 4340/2002	Mosaico Bocaína, criado pela Portaria MMA n.º 349, de 11 de dezembro de 2006	RJ	Federal	APA de Tamoios Parque estadual marinho do aventureiro Rebio estadual da praia do sul Parque nacional da juruena?
PEM	PL-6969	Diagnóstico socioambiental do ecossistema da Babitonga	PR	-	-
Plano de Manejo	Arts. 27 e 28, Lei 9985/2000	Zona Histórico-Cultural Plano de Uso Tradicional	SP	Estadual	Parque Estadual da Serra do Mar
		Zona de Conservação	CE		Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio
		Zona de Uso Comunitário Tradicional	CE		Parque Estadual do Cocó
Proibição de determinadas modalidades de pesca	Art. 24, VI, CF Art. 3º, VIII e § 2º, Lei da PNDSAP	Art. art. 30, VI, alínea “e, Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca do Rio Grande do Sul (suspensão por decisão do STF)	RS	Estadual	-
Proibição de remoção de comunidades pesqueiras em UCs	Arts. 215 e 216, CF Arts. 4º, VII, XIII e 5º, V, X, Lei 9985/2000 Art. X Convenção 169 OIT	Art. 1º, parágrafo único da Lei n.º 7.790/2017	RJ	Estadual	RDS do Aventureiro
Protocolo comunitário de consulta	Art. 6º, Convenção 169 OIT (Decreto 5051/2004) Arts. 12(3), 21(i) e 22 do Protocolo de Nagoya (em processo de internalização) Arts. 8º, § 1º e e 9º, IV Lei 13.123	Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras Artesanais e Caiçaras de Guaraqueçaba, PR	PR	-	PARNA de Superagui
		Protocolo Biocultural Comunitário da RESEX do Riozinho do Anfrísio-PA	PA		RESEX do Riozinho do Anfrísio
		Protocolo de Consulta aos Pescadores e Pescadoras do Município de Santarém-PA	PA		-
		Protocolo de Consulta da Comunidade Tradicional da Ponta Oeste, Ilha do Mel, Baía de Paranaguá-PR	PR		-

Recategorização de UC	Art. 22, § 7º, Lei 9985/2000	Art. 2º, Lei 6.793/2014	RJ	Estadual	RDS do Aventureiro
Repartição de benefícios oriundos do uso de conhecimentos tradicionais	Art. 1º, 8º (j), CDB (Decreto 2519/1998) Arts. 6º, § 2º e 8º, § 3º, Lei da PNPSA	PSA	-	-	-
Reserva da Biosfera	Art. 41, Lei 9985/2000	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	-	Federal	RDS do Aventureiro
Sítio Ramsar	Convenção de Ramsar (Decreto n.º 1.905/1996)	Sítio Ramsar Regional Estuário do Amazonas e seus Manguezais pelo Comitê Nacional de Zonas Úmidas, designado em 19.03.2018	AP, PA, MA, CE	Federal	APA das Reentrâncias Maranhenses Parque Nacional do Cabo Orange APA da Baixada Maranhense RESEX de Cururupu Parque Estadual Parcel de Manuel Luís
		Sítio Ramsar PARNA do Cabo Orange, designado em 02.02.2013	AP	Federal	PARNA do Cabo Orange
TAUS					
TC/TAC	Art. 42, §2º, Lei 9985	TC para regularizar atividades extrativistas dentro/no entorno de UC de PI	AP	Federal	REBIO da Lagoa da Piratuba
			AP		PARNA do Cabo Orange
			RJ		ESEC de Tamoios
			AM, MT		PARNA da Juruena
			PA		REBIO do Rio Trombetas
			RR		PARNA do Monte Roraima
		TC para instituir dupla afetação com terra indígena ou quilombola.	TO		PARNA do Araguaia
			AC		FLONA de Santa Rosa do Purus
			BA		PARNA do Descobrimento

Fonte: elaborado pela autora.

APÊNDICE D - Résumé substantiel en français

1 INTRODUCTION

Les régimes juridiques institués à partir de la désignation formelle d'une zone pour la protection de l'environnement sont capables d'affecter considérablement la vie d'une communauté de pêcheurs traditionnels. Compte tenu des modes de vie de ces groupes sociaux, deux aspects sont absolument essentiels à leur survie : la relation qu'ils entretiennent avec l'espace marin côtier et la gestion des ressources halieutiques qui s'y trouvent. Par coïncidence, c'est précisément sur l'accès et la gestion du territoire et de ses ressources naturelles que les aires marines protégées agissent, révélant la grande importance de la création d'une aire marine protégée (AMP) pour ces communautés et, par conséquent, le fort potentiel conflictuel de l'institut.

Les communautés de pêcheurs traditionnels (CPT), ou simplement les communautés de pêcheurs, comme on les appelle communément, présentent des caractéristiques socioculturelles particulières. L'élément qui les distingue des autres segments de la société, justifiant un traitement juridique particulier, est la manière dont ils utilisent et gèrent les ressources halieutiques. Autrement dit, c'est la façon dont ils développent les activités de pêche artisanale ou à petite échelle¹³⁰⁹ qui les rend à la fois importants pour atteindre la durabilité dans la gestion des ressources et vulnérables au milieu des différents intérêts qui se manifestent sur la côte.¹³¹⁰

Le cadre juridique international des aires marines protégées est basé sur la réglementation des aires protégées (AP) en général. Jusqu'à présent, il n'existe pas de définition

¹³⁰⁹ Dans ce papier, bien que ces termes puissent être utilisés comme synonymes, comme c'est le cas dans plusieurs pays, la préférence sera donnée au terme "pêche artisanale" car il est défini dans le système juridique brésilien et est généralement utilisé en relation avec les activités traditionnelles des communautés de pêcheurs. Afin d'identifier les différences et les similitudes des termes, il convient de mentionner que le glossaire de la base de données en ligne de la FAO contient des entrées en anglais pour les deux termes (pêche artisanale et pêche à petite échelle). Dans le cas de la pêche à petite échelle, on insiste sur l'origine technologique du terme, qui tend généralement à impliquer de petits navires et équipements. FAO, **Term portal - detail for entry 98107 Collection: Fisheries**, disponible sur : www.fao.org/faoterm. Accédé le : 12 mai 2018; FAO, **Term portal - detail for entry: 85654 Collection: Fisheries**, disponible sur : www.fao.org/faoterm. Accédé le : 12 mai 2018.) La pêche artisanale, quant à elle, est considérée la "pêche traditionnelle pratiquée par des ménages de pêcheurs (par opposition à des sociétés commerciales) qui utilisent des quantités relativement faibles de capital et d'énergie, des navires de pêche relativement petits (voire aucun), effectuent de courtes sorties de pêche, à proximité du rivage, et travaillent principalement pour la consommation locale. D'autre part, le dynamisme des deux concepts et la synonymie retrouvée entre les deux, notamment dans les pays d'Amérique latine, est mis en évidence dans : FAVERO; DEBSKI; ANTON, Sixth meeting of the Seabird bycatch working group: Document 08 - Artisanal, small scale and subsistence fisheries, p. 5.

¹³¹⁰ Le littoral, comme la côte, est un terme qui n'a pas de définition légale. Communément utilisés comme synonymes, les deux se rapportent à des espaces influencés par les marées. Dans cette thèse, les termes côte et littoral seront utilisés lorsque l'on souhaite mettre l'accent sur la région la plus proche de la mer, qu'elle soit terrestre ou maritime.

du concept d'AMP dans une norme internationale contraignante.¹³¹¹ Cependant, les zones protégées en général sont définies dans l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique (CDB) comme étant « toute zone géographiquement délimitée qui est désignée, ou réglementée, et gérée en vue d'atteindre des objectifs spécifiques de conservation ». Outre la définition des aires protégées, la CDB a exhorté les parties contractantes à prendre en priorité des mesures de conservation *in situ*¹³¹² afin de protéger la biodiversité,¹³¹³ la plupart d'entre elles concernent la création de zones protégées.¹³¹⁴

Sur cette base, les AMP peuvent être définies comme « toute zone marine géographiquement délimitée qui fait l'objet de mesures de réglementation spécifiques pour la conservation de la nature ».¹³¹⁵ Trois éléments constituent ainsi les conditions minimales pour désigner l'institut comme un instrument juridique : la localisation dans le milieu marin, soit aquatique ou terrestre;¹³¹⁶ le but d'atteindre les objectifs de conservation, qui les accompagnent de la planification à la mise en œuvre;¹³¹⁷ et la soumission à un régime de protection

¹³¹¹ Le texte en discussion dans le cadre des négociations du traité international sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine au-delà de la juridiction des États donne une définition de la notion dans les termes suivants : “*Marine protected area*” means a geographically defined marine area that is designated and managed to achieve specific [long-term biodiversity] conservation and sustainable use objectives [and that affords higher protection than the surrounding areas]. INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE ON MARINE BIODIVERSITY OF AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION, Advance, unedited version, p. 5.

¹³¹² Conservation *in situ* est définie par l'article 2 comme « la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs ».

¹³¹³ Dans le même article 2 de la CDB, « diversité biologique », dont « biodiversité » est une contraction, est prise comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystème ».

¹³¹⁴ Voir l'article 8 de la CDB.

¹³¹⁵ ARAUJO; BOUILLARD, Aire marine protégée - Área marinha protegida.

¹³¹⁶ L'importance de d'admettre que les AMPs peuvent couvrir également les écosystèmes côtiers a déjà été soulignée par la CDB. Voir Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Technical Advice on the Establishment and management of a National System of Marine and Coastal Protected Areas. Technical Series no.13, CBD: Montréal, 2004. p. 7. Ainsi, l'institut peut accueillir des portions de l'ensemble du milieu marin qui, selon l'Agenda 21, comprend les mers, les océans et leurs zones côtières adjacentes, formant un ensemble intégré qui est une composante essentielle du système qui rend possible l'existence de la vie sur Terre, en plus d'être une richesse qui offre des possibilités de développement durable. Voir chapitre 17 (17.1) du document A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. II).

¹³¹⁷ En raison de leur fonction dans la gestion du milieu marin, les AMPs sont généralement présentées comme un type d'outil de gestion par zones. La terminologie englobe les instruments juridiques qui opèrent dans un espace géographique donné et visent à atteindre des objectifs tels que : la conservation de la biodiversité marine (au sens strict du terme), la protection et la préservation du milieu marin, l'utilisation durable des éléments de la biodiversité et la résolution des conflits d'usage et d'intérêt dans les régions maritimes et côtières. Elles peuvent se manifester sous les formes suivantes : gestion intégrée des zones côtières (GIZC), planification de l'espace marin (PEM), aires marines protégées, aires marines gérées localement, zones spéciales en vertu de la convention MARPOL, aires marines particulièrement sensibles et zones d'interdiction de pêche. À cet égard : UNEP, **Applying marine and coastal area-based management approaches to achieve multiple sustainable development goal targets: summary for policy makers.**

formellement établi.¹³¹⁸ Cette dernière exigence est souvent détaillée à partir des efforts de définition de l'UICN et afin de différencier les AMP des mesures de restriction spatio-temporelles de la pêche.¹³¹⁹ Ainsi, on peut aussi dire que les objectifs de conservation attendus dans les AMP sont à long terme et pas seulement temporaires.¹³²⁰

Le large spectre des implications juridiques couvertes par l'institut des AMP se traduit par de nombreuses controverses et par la possibilité de changements profonds dans les modes d'organisation des CPT. Faisant partie du contexte social des zones protégées, mais en même temps détenteurs de connaissances environnementales pertinentes, les CPT se rapportent aux zones marines protégées dans des situations impliquant différents cadres juridiques. Ainsi, pour les membres de ces communautés, les AMP peuvent représenter, en même temps, des restrictions et des avantages socio-économiques et environnementaux. Si, d'une part, elles peuvent constituer une voie ouverte pour garantir certains droits liés au développement d'activités à faible impact environnemental, la création d'une aire marine protégée côtière peut, en soi, représenter l'imposition d'interdictions par l'État, y compris la perte d'accès à leurs moyens de subsistance.

Certaines des unités de conservation (UC), institut juridique qui fixe le mandat pour la conservation de la biodiversité marine au Brésil, ont été créées après une mobilisation des communautés locales elles-mêmes. Cependant, la formalisation d'un espace délimité à des fins de conservation ne signifie pas la fin des confrontations récurrentes dans ces zones. L'enquête menée par le *Conselho Pastoral de Pescadores* entre 2018 et 2019 a permis de cartographier 434 conflits socio-environnementaux impliquant 166 communautés de pêcheurs traditionnels

¹³¹⁸ Bien que l'existence d'espaces protégés de manière informelle qui parviennent à obtenir des résultats de conservation pertinents soit de plus en plus reconnue, ils ne sont généralement pas considérés comme des aires protégées. Celles-ci forment ce que l'on appelle les « autres mesures de conservation efficaces par zone » (AMCE), comme indiqué dans le texte de l'Objectif d'Aichi n° 11. Lors de sa 22^{ème} réunion, l'Organe technique subsidiaire de la CDB a adopté la définition suivante d'AMCE: “*a geographically defined area other than a Protected Area, which is governed and managed in ways that achieve positive and sustained long-term outcomes for the in situ conservation of biodiversity, the associated ecosystem functions and services and where applicable, cultural, spiritual, socio-economic, and other locally relevant values*”. (SUBSIDIARY BODY ON SCIENTIFIC, TECHNICAL AND TECHNOLOGICAL ADVICE, Protected areas and other effective area-based conservation measures: draft recommendation submitted by the Chair.). À ce sujet, voir : SPALDING *et al*, Building towards the marine conservation end-game: consolidating the role of MPAs in a future ocean, p. 188.

¹³¹⁹ L'Assemblée Générale de l'UICN a adoptée, dans sa 17^{ème} section, à San José du Costa Rica, en 1988, la Résolution n. 17.38, qui a défini AMPs comme “*any area of intertidal or subtidal terrain, together with its overlying waters and associated flora, fauna, historical and cultural features, which has been reserved by legislation to protect part or all of the enclosed environment*”. Disponible sur : https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_17_REC_038_Protection_of_the_Coastal_and_Marine.pdf. Ascédé le : 21 juillet 2021.

¹³²⁰ Voir : GARCIA; BONCOEUR; GASCUEL (Orgs.), **Les aires marines protégées et la pêche: bioécologie, socioéconomie et gouvernance**, p.17–18; DAY J., **Guidelines for Applying the IUCN Protected Area Management Categories to Marine Protected Areas**, p. 13.

au Brésil,¹³²¹ sans compter les risques de mort pour ceux qui rejoignent la lutte pour les droits des populations traditionnelles.¹³²²

La difficulté de rendre la présence humaine compatible avec les mesures de conservation est un phénomène qui trouve son origine dans une période précédant l'inscription des zones protégées dans le droit international. Bien que la mise en réserve de certains espaces pour protéger leurs attributs naturels soit une pratique séculaire, elle s'est propagée dans le monde entier à la suite du débat qui a opposé deux courants idéologiques aux États-Unis.¹³²³ Là-bas, la théorie américaine du préservationnisme, qui veut faire revivre la nature sauvage (*wilderness*)¹³²⁴, a prédominé sur celle du conservationnisme, qui conçoit la conservation comme une utilisation rationnelle de la nature, lorsque le Parc national de Yellowstone, premier parc national du monde, est officialisé en 1892.¹³²⁵ Cet épisode a largement contribué à la diffusion de l'idée selon laquelle ces dernières nécessitent le retrait des communautés locales, notamment dans les pays en développement,¹³²⁶ où elle s'est répandue parallèlement aux théories du développement fondées principalement sur la croissance économique.¹³²⁷

Bien que cette question soit ancienne, elle reste d'actualité. Si l'idée de la conservation en tant que « nature préservée par elle-même »¹³²⁸ résonne encore dans certaines catégories de

¹³²¹ BARROS; MEDEIROS; GOMES (Orgs.), **Conflitos socioambientais e violações de direitos humanos em comunidades tradicionais pesqueiras no Brasil: relatório 2021**.

¹³²² Selon le rapport d'Amnesty International, le Brésil est le pays qui a tué le plus de défenseurs des droits humains et de l'environnement en 2017, avec un total de 62 morts. ANISTIA INTERNACIONAL, **Informe anual 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo**, p. 91.

¹³²³ L'institution de la première réserve naturelle peut être attribuée au pharaon Akhenaton, ayant été établi en 1370 avant Jésus-Christ. (OST, **La nature hors la loi: l'écologie à l'épreuve du droit**, p. 29.)

^S Selon Maris, l'idée de *wilderness* est présente dans les « espaces où l'influence humaine n'est pas significative [...] avec forte présence d'entités et processus bien autonomes vis-à-vis des êtres humains ». Diegues affirme qu'elle provient de deux extrêmes : d'une part, il y a la nature comme un domaine dangereux, et c'est à l'homme de la domestiquer, une pensée répandue parmi les chrétiens ; d'autre part, il y a la conception selon laquelle la nature contient des portions précieuses pour le repos de l'homme (bénéfices spirituels, refuges pour les maux de la civilisation, cette dernière conception a été développée par les conservationnistes naturalistes aux États-Unis, comme John Muir). (MARIS, **Philosophie de la biodiversité: petite éthique pour une nature en péril**, p. 91–93; DIEGUES, **Comunidades tradicionais e manejo de recursos na mata atlântica**; DIEGUES, **O mito moderno da natureza intocada**.)

¹³²⁵ REDFORD; MACE, *Conserving and contesting biodiversity in the Holocene*, p. 31.

¹³²⁶ DIEGUES, **O mito moderno da natureza intocada**, p. 11.

¹³²⁷ Le terme fait ici référence à la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, lorsque, à partir du plan Marshall, un programme américain lancé en 1949 dans le but de promouvoir la croissance des pays sous-développés, un espace a été ouvert à l'idéologie libérale, qui a fini par dominer globalement la notion de développement jusque dans les années 1960. La même année, le lien entre la conservation et le développement a été inauguré lors de la première conférence des Nations unies sur la conservation et l'utilisation des ressources. Sur le sujet : SANDS *et al*, **Principles of International Environmental Law**, p. 7–8; *Ibid.*, p. 26–27.

¹³²⁸ Selon Mace, la réflexion scientifique sur la conservation peut être divisée en quatre phases, qui sont toutes dans une certaine mesure influentes aujourd'hui. En plus du premier, souligné ci-dessus, il y a : « la nature malgré les hommes », « la nature pour les hommes » et « les hommes et la nature », nés de la précédente. Voir : MACE, *Whose conservation?*

gestion des zones protégées, les approches plus récentes sont également confrontées à des défis sociaux. Ces derniers soutiennent généralement que la protection de la biodiversité est justifiée par sa valeur pour l'humanité et ont de plus en plus cherché à garantir la fourniture de services écosystémiques¹³²⁹ au motif qu'il s'agit d'une situation gagnant-gagnant pour toutes les parties concernées.¹³³⁰

Dans le domaine de la mer, cette vision se renforce avec ce que l'on appelle « l'économie bleue ». ¹³³¹ Le terme a été adopté par les Nations Unies lors de la conférence Rio + 20 au sein de discours contradictoires et gagne du terrain en tant que désignation du développement durable des mers et des océans. ¹³³² Ainsi, à partir d'un discours qui cherche à réunir croissance économique et protection de l'environnement en mer, l'expression a été appropriée par différents acteurs, se traduisant, pour les gouvernements et les grandes entreprises, par une nouvelle frontière d'opportunités de développement et de fourniture de services écosystémiques. Dans ce processus, les impacts sociaux subis par les pêcheurs artisanaux ne sont pas dûment pris en compte, alors qu'ils constituent le secteur de l'économie bleue qui emploie le plus de personnes au monde. ¹³³³

¹³²⁹ Bien que le terme soit utilisé par les experts depuis la fin des années 1970, la définition la plus répandue des "services écosystémiques" est celle contenue dans le rapport sur l'évaluation des écosystèmes pour le millénaire. L'étude, préparée par plus de 1 360 scientifiques du monde entier, consistait en une évaluation des conséquences de la modification des écosystèmes sur la qualité de la vie humaine. La méthodologie utilisée dans les rapports était basée sur la catégorisation des "avantages que les gens tirent des écosystèmes", appelés services écosystémiques, en quatre catégories fonctionnelles : les services d'approvisionnement, tels que la fourniture de nourriture, d'eau, de bois et de fibres ; les services de régulation, tels que le maintien du climat ; les services culturels, liés aux valeurs et aux comportements sociaux ; et les services de soutien, nécessaires à la production d'autres services, tels que la production d'oxygène. (MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, **Millenium Ecosystem Assessment: Living beyond our means. Natural assets and well-being.**)

¹³³⁰ Si l'intention initiale du MEA était de souligner que des activités autres que l'extraction des ressources naturelles ont également des effets négatifs sur l'environnement, il a ouvert la voie au développement de la notion selon laquelle la conservation de la biodiversité peut être obtenue par l'utilisation humaine de ses attributs (« win-win solutions »). Toutefois, ces solutions sont souvent, dans la pratique, des « trade-offs » dans la mesure où elles ne tiennent pas compte de toutes les parties prenantes, par exemple. Les risques de cette voie interprétative seront examinés plus en détail au Chapitre 5. A cet égard: HOWE *et al*, *Creating win-wins from trade-offs?*

¹³³¹ Le concept manquant de définition juridique, il convient de présenter la manière dont il a été décrit par les organisations internationales. Dans ce sens, l'ONU a préparé, en 2014, un document sur le terme où elle suppose que la conception détient les mêmes objectifs de l'économie verte, mais est axée sur la mer : l'amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale, en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie écologique. En 2017, cette conception a fait l'objet d'efforts conjoints de la Banque mondiale et de l'ONU, ce qui a donné lieu à un rapport où elle se caractérise par l'objectif de promouvoir la croissance économique, l'inclusion sociale et la préservation ou l'amélioration des moyens de subsistance, tout en assurant la durabilité environnementale des océans et des zones côtières. Voir respectivement : UN, *Blue economy concept paper*, p. 3; WORLD BANK; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, **The potential of the blue economy: increasing long-term benefits of the sustainable use of marine resources for small island developing States and coastal least developed countries**, p. vi.

¹³³² SILVER *et al*, *Blue economy and competing discourses in International oceans governance*.

¹³³³ COHEN *et al*, *Securing a just space for small-scale fisheries in the blue economy*.

Pour compliquer encore la question, la croissance exponentielle du nombre d'aires protégées créées dans l'environnement marin n'a pas réussi à améliorer les statistiques sur la biodiversité marine.¹³³⁴ Les ressources halieutiques offrent un exemple dramatique de ce défi, la fraction des stocks se situant dans des niveaux d'exploitation biologiquement viables ayant chuté de 90 % à 65,8 % entre 1974 et 2017.¹³³⁵ Ce problème a suscité des interrogations sur l'efficacité de l'utilisation des AMP comme outils de gestion des ressources halieutiques, en particulier celles qui autorisent les activités de pêche.¹³³⁶ Pour les CPT, dont les résultats des actions contribuant à la conservation sont très peu évalués, ce raisonnement implique une nouvelle menace de perte d'accès aux ressources dans un contexte de forte compétitivité pour l'appropriation de l'espace marin et côtier par des intérêts qui ne leur conviennent pas (*ocean/coastal grabbing*), cette fois par les aires marines protégées.¹³³⁷

Le fait est que l'on ne peut pas considérer comme évident que les aires marines protégées constituent un espace pour le respect et la promotion des droits et des pratiques durables des communautés de pêcheurs traditionnels. En fait, les AMP englobent de nombreuses valeurs, différents objectifs et diverses normes. En conséquence, ils génèrent des attentes qui peuvent conduire à de vives tensions sociales face aux différentes possibilités de traitement juridique de questions sensibles telles que : l'espace à protéger, l'objet et le niveau de protection accordé, le rôle à jouer par l'État et les autres parties prenantes, sans compter la rareté des informations scientifiques et la charge politique élevée qui imprègne tout le cycle de vie de l'institut. Un trait commun observé dans sa trajectoire complexe est la difficulté de prendre en compte les

¹³³⁴ Voir : IPBES, **Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services**.

¹³³⁵ FAO, **The State of World Fisheries and Aquaculture 2020**, p. 13.

¹³³⁶ Les arguments pour et contre les zones dites *no-take zones* seront présentés au Chapitre 3. Mais un exemple de l'association des AMP à protection partielle avec l'échec de la conservation des stocks de poissons peut être vu dans le rapport suivant : <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/03/auditors-slam-eu-for-marine-protected-areas-that-fail-to-protect-ocean>. Accédé le 23 jun. 2021. Il convient de noter d'emblée que plusieurs études mettent en évidence des failles dans l'évaluation du succès des AMP, montrant que l'acceptation et l'engagement social sont généralement laissés de côté dans les analyses. Dans ce sens : GIAKOUMI *et al*, Revisiting “success” and “failure” of marine protected areas: a conservation scientist perspective; VOYER; GLADSTONE; GOODALL, Obtaining a social licence for MPAs – influences on social acceptability; BENNETT; DEARDEN, Why local people do not support conservation; JENTOFT; CHUENPAGDEE; FERNANDEZ, What are MPAs for? On goal formation and displacement.

¹³³⁷ Le phénomène de l'appropriation de l'espace marin et côtier par des intérêts extérieurs aux communautés qui en dépendent a été appelé au niveau international *coastal* ou *ocean grabbing*. L'expression s'applique aux situations où des initiatives telles que les aires marines protégées, la production d'énergie, le développement ou les politiques de pêche sont mises en œuvre par des actions qui portent atteinte à la sécurité et aux moyens de subsistance des communautés côtières ou produisent des impacts qui réduisent le bien-être socio-écologique, affectant négativement ces communautés. À ce sujet, voir : BENNETT; GOVAN, Ocean grabbing.

spécificités socioculturelles, en particulier celles des communautés de pêcheurs traditionnels.¹³³⁸

Par conséquent, la problématique de cette thèse peut être résumée dans la question suivante : quel est le traitement juridique accordé aux communautés de pêcheurs traditionnels par la législation qui discipline les unités de conservation de la zone côtière brésilienne ? Cette problématique nous permet d'aborder des sujets qui font rarement l'objet d'une étude approfondie dans le domaine juridique, ce qui, associé à une méthodologie qui explore la complexité normative des aires marines protégées, dévoile le caractère innovant de cette recherche.

Au vu de la problématique ci-dessus, une méthode d'analyse qui privilégie la reconnaissance de l'enchevêtrement des sources normatives impliquées est proposée. L'objectif principal de cette thèse est d'évaluer les implications juridiques de la création et de la mise en œuvre des aires marines protégées pour les droits des communautés traditionnelles de pêche au Brésil. Plus précisément, elle cherche à mettre au jour la relation entre les régimes juridiques applicables aux AMP et les droits des CPT, en identifiant les normes et les instruments qui contribuent à leur persistance, mais aussi ceux qui, a contrario sensu, peuvent permettre de surmonter le constat selon lequel, bien que les États soient directement incités à protéger la diversité socioculturelle, les AMP ont des difficultés à améliorer efficacement la situation de vulnérabilité économique, sociale et environnementale des communautés traditionnelles de pêche.

Compte tenu des questions entourant la protection des droits des communautés de pêcheurs traditionnels par les AMP, ce document est structuré en deux parties. Dans un premier temps, nous révélons les faiblesses des différentes réglementations qui affectent les communautés de pêcheurs dans le cadre des unités de conservation situées dans l'espace côtier-marin (Partie I). Ensuite, nous discutons des voies d'harmonisation possibles ouvertes par le système juridique brésilien, à travers l'étude de cas représentatifs d'arrangements juridiques conciliants et l'élucidation des conséquences possibles d'une appréhension juridique du concept d'approche écosystémique (Partie II).

¹³³⁸ Dans le même sens : REDFORD; MACE, *Conserving and contesting biodiversity in the Homogocene*; MARTIN; AKOL; PHILLIPS, *Just conservation? On the fairness of sharing benefits*; DIEGUES, **Marine protected areas and artisanal fisheries in Brazil**.

2 PARTIE I

La première partie présente d'abord la protection insuffisante offerte par les AMP en général aux droits des CPT, découlant en grande partie des régimes juridiques sur l'occupation des terres et l'utilisation des ressources naturelles qui sont embrassés par le Système national d'unités de conservation (SNUC) (Chapitre 2). Ensuite, nous abordons les controverses juridiques qui relèvent des régimes juridiques établis par des catégories spécifiques d'unités de conservation, celles qui affectent le plus les droits des communautés de pêcheurs traditionnels (Chapitre 3).

En ce sens, malgré l'importance du texte constitutionnel de 1988 pour la reconnaissance de la diversité des groupes sociaux qui composent l'identité nationale brésilienne,¹³³⁹ certains représentants des communautés traditionnelles n'ont pas bénéficié de procédures propres pour garantir leurs droits territoriaux, principalement au sens de la convention 169 de l'OIT, cela étant le cas des communautés de pêcheurs. Ainsi, même si l'existence d'un droit sur le territoire de pêche traditionnel est défendable, sa garantie est rendue plus difficile par l'absence d'une procédure appropriée pour son institution. Intimement lié au droit au territoire parce qu'il sert principalement à sa protection, il y a le droit à la consultation préalable, qui est inséré dans les normes juridiques comme un qualificatif du droit à la participation.

Le droit de participation des communautés traditionnelles de pêcheurs n'est pas non plus suffisamment promu dans le système juridique national. Un droit de l'homme qui acquiert ses propres caractéristiques lorsqu'il implique les peuples traditionnels. En raison du droit à la consultation libre, préalable et informée, la participation populaire est limitée dans les procédures de prise de décision propres aux UC. En effet, les procédures de création et de modification des UC témoignent d'une participation de nature purement informative, et les règles relatives à la participation des communautés de pêcheurs à la gestion des UC donnent à la population locale peu de possibilités d'influencer les processus décisionnels. En réponse, ces populations ont développé des protocoles communautaires. Cependant, même s'ils peuvent augmenter la qualité de la participation des communautés traditionnelles de pêcheurs, on ne peut pas dire que la législation se soit prêtée à garantir la consultation en vue d'un accord des communautés traditionnelles dans les processus d'autorisation des nombreuses interventions humaines susceptibles de les affecter.

¹³³⁹ Selon les articles 215 et 216.

En ce qui concerne la législation qui encadre l'exercice des activités économiques dans les UC, la législation extérieure au SNUC relative au développement économique dit durable a une influence déterminante, avec quelques spécificités apportées par le corpus normatif du SNUC. La discipline de l'exploitation durable des ressources naturelles dans les UC ne correspond cependant pas aux droits que les objectifs et les lignes directrices du SNUC pour la protection des communautés locales et traditionnelles cherchent à garantir. Les communautés de pêcheurs traditionnels sont marginalisées par la stratégie d'industrialisation adoptée par la réglementation fédérale de la pêche. À ce défaut s'ajoute le fait que lorsque des mécanismes de compensation deviennent nécessaires, en raison de l'action néfaste de tiers qui affectent la pêche et/ou d'autres moyens de subsistance traditionnels, ou parce que ces personnes ont utilisé les connaissances traditionnelles en matière de pêche pour obtenir des avantages économiques, ils ne se prêtent pas à la reconnaissance des efforts de conservation des communautés de pêcheurs traditionnels.

Le Chapitre 3 a démontré que les faiblesses de la législation brésilienne sur les AMP par rapport aux CPT deviennent encore plus importantes lorsque les régimes juridiques spécifiques de certaines catégories d'unités de conservation marines et côtières sont pris en compte. Certaines catégories de gestion établissent des régimes d'utilisation du territoire et des ressources naturelles qui peuvent modifier considérablement les conditions de vie des communautés de pêcheurs traditionnels. Ce chapitre a traité des problèmes normatifs de ces espaces protégés, en commençant par les plus graves, identifiés dans les UC de protection intégrale, mais révélant également la nature imparfaite des *Reservas extrativistas* (RESEX).

L'étude détaillée des UC qui affectent le plus les CPT a révélé que le régime juridique des UC de pleine protection est le plus problématique, notamment en ce qui concerne la *Estação ecológica* (ESEC), la *Reserva biológica* (REBIO) et le Parc. Les restrictions définies par la création d'une unité de conservation à protection intégrale peuvent interdire la reproduction d'éléments essentiels des caractéristiques socioculturelles des communautés de pêcheurs traditionnels. Dans la loi du SNUC, cela se produit lorsque l'exercice des activités de pêche ou la permanence de ces communautés devient interdit, laissant aux communautés un instrument pour discuter de possibles compatibilités provisoires, un accord qui s'appelle le *termo de compromisso*. Les conditions imposées par la législation des UC montrent des orientations normatives qui pointent vers des mesures de conciliation après la création de l'UC et formalisées par un *termo de compromisso* qui, dans la plupart des cas, n'apporte pas d'orientations pour la

résolution finale des conflits. Les solutions définitives sont donc contingentes et peu explorées, de sorte que la confrontation avec le droit au territoire traditionnel tend à rester.

La réglementation des UC de protection intégrale entraîne donc des interdictions qui nient les droits humains et fondamentaux des communautés de pêcheurs traditionnels. C'est dans ce contexte normatif que les *Reservas extrativistas marinho-costeiras* (RESEX-MAR) acquièrent une importance fondamentale pour ces populations, dans la mesure où les régimes juridiques qu'elles instituent sont ceux qui reflètent le mieux, dans la législation en vigueur, leurs droits. Ils présentent toutefois des controverses quant à leur mise en œuvre.

Malgré le caractère pionnier du Brésil dans l'institutionnalisation des RESEX, qui s'expriment fortement dans l'environnement côtier et marin, cette catégorie ne parvient toujours pas à offrir des conditions justes et égales d'accès et de gestion de l'espace et des ressources marines aux communautés traditionnelles de pêcheurs. Les RESEX-MAR sont une branche des réserves extractives qui ont vu le jour dans le mouvement des tappers de caoutchouc des années 1980. Les communautés de pêcheurs constituent le principal groupe social de ces RESEX-MAR, ce qui prouve leur légitimité à faire partie des communautés qui ont des modes de vie relevant pour le patrimoine culturel du Brésil et, en même temps, à voir leurs territoires de reproduction socioculturelle protégés, y compris en favorisant le développement de leurs activités économiques.

D'autre part, en tant que type de zone protégée sur le plan environnemental, les RESEX exigent un engagement de la part des communautés de pêcheurs à utiliser de manière durable les attributs naturels de la réserve. Mais cette condition ne se présente pas sous la forme d'une assistance de l'État pour permettre la prise de décision communautaire sur les utilisations possibles de l'espace et de ses ressources en cohérence avec la dynamique des écosystèmes marins côtiers. Au contraire, depuis la phase antérieure à la création des RESEX, la législation entrave souvent la réalisation de cette intention.

Dans la procédure de création, cela devient évident lorsque la loi exige une demande formelle de la communauté locale pour lancer le processus de création d'un RESEX, mais ne prévoit aucun critère spatial visant à garantir l'inclusion de l'intégralité du territoire de pêche traditionnel dans le périmètre du RESEX. Quant aux droits accordés par les RESEX-MAR aux pêcheurs artisanaux, il y a un manque de clarté concernant l'exclusivité des communautés dans la jouissance de l'espace protégé et des ressources halieutiques, tandis que les instruments de gestion de l'unité, au lieu de permettre la jouissance des droits, entravent souvent leur mise en œuvre.

Le diagnostic des principaux problèmes ayant été réalisé, il a ensuite fallu discuter des possibilités juridiques d'harmoniser les droits des communautés de pêcheurs traditionnels avec les régimes juridiques des espaces protégés marins et côtiers. La thèse a alors déclenché un biais propositionnel. D'une part, l'exploration de la minutie des relations juridiques établies par les UC à travers l'étude de deux cas concrets permet, outre l'approfondissement de la compréhension des problèmes qui découlent du scénario complexe de règles qui imprègnent la matière, de subventionner des propositions pour une application plus cohérente de la législation brésilienne. D'autre part, la discussion sur l'approche écosystémique nous permet d'évaluer les risques et les potentialités que son adoption expresse dans le système juridique brésilien peut libérer en ce qui concerne la promotion des droits des communautés de pêcheurs traditionnels dans les instruments juridiques visant à la conservation de la biodiversité marine brésilienne.

Dans ce contexte, afin de mettre en évidence des pistes juridiques permettant de mieux prendre en compte les droits des CPT dans le droit des AMP, sans porter atteinte au nécessaire respect de l'intégrité de l'écosystème, nous présentons : une étude de cas concrets révélateurs des stratégies normatives conciliatrices (Chapitre 4), suivie par une discussion autour du potentiel résultant de la consolidation, dans le droit brésilien, de l'approche écosystémique (Chapitre 5).

3 PARTIE II

Les analyses des cas concrets sélectionnés ont permis de mieux comprendre les problèmes abordés dans la première partie de cette thèse. En effet, les défaillances de la législation ont contribué aux situations d'illégalité de la communauté de la plage du *Aventureiro*, à Rio de Janeiro, et aux conflits sur la pêche, sur la côte de la mangrove amazonienne de l'Atlantique Nord brésilien. Mais dans chacun de ces systèmes socioécologiques - et c'est la raison pour laquelle ils ont été sélectionnés - des stratégies de régulation variées ont été mobilisées. De cette manière, le chapitre a également réussi à présenter des solutions qui, d'un point de vue juridique, favorisent la convergence réglementaire entre les communautés de pêcheurs et les unités de conservation. La mise en œuvre effective de ces solutions dépend toutefois beaucoup plus des circonstances sociopolitiques locales que des dispositions normatives de la loi sur les AMP.

L'influence négative de la législation sur la communauté du *Aventureiro* se manifeste par l'incapacité des UC publiques à concilier les restrictions environnementales avec les droits territoriaux des communautés traditionnelles. La communauté s'est vue imposer une situation

d'illégalité formelle en ce qui concerne ses habitations et certaines de ses activités traditionnelles par la création d'un REBIO et d'un parc, qui a duré plus de trois décennies. Le *termo de compromisso* a été inséré dans ce cadre normatif comme une mesure qui, en traitant de l'activité touristique, apportait quelques garanties à la communauté et ouvrait un espace pour la discussion d'une solution définitive, mais ne réglait pas exactement les conditions de permanence temporaire de la communauté dans le REBIO, comme le prévoit son règlement. Le régime d'exclusion a cessé en 2014, avec la création de la *Reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) do Aventureiro*. La nouvelle configuration des aires marines protégées a favorisé le rapprochement entre la réglementation de l'utilisation et de l'occupation du territoire et de ses ressources naturelles et la réalité des communautés locales de pêcheurs, mais il existe encore des lacunes concernant la participation des communautés à la gestion des UC.

Dans les recoins de l'Amazonie, la création de RESEX-MAR a permis d'améliorer la gestion de la pêche, notamment en promouvant les droits de participation. La gestion des ressources des mangroves et des écosystèmes associés, traditionnellement réalisée dans le cadre de l'identité des communautés locales de pêcheurs en conséquence de l'inefficacité de la législation sectorielle sur la pêche, a commencé à se faire à travers l'institut RESEX et les instruments qui lui sont liés. En se concentrant sur la réalité sociojuridique du RESEX de Cururupu, dans le Maranhão, on a observé une construction progressive du lien entre les pêcheurs et le RESEX. Les sphères de discussion propulsées par le processus d'élaboration du plan de gestion et par le conseil de gestion ont conduit à l'institutionnalisation et à l'évolution des accords de pêche informels, qui se sont transformés en dispositifs normatifs intégrés, que ce soit par la complexité des objectifs qu'ils rassemblent ou par leur capacité d'influence au-delà des limites géographiques du RESEX. Dans le même temps, les limites de la législation en ce qui concerne la capacité des pêcheurs à avoir une voix égale dans les différentes questions qui imprègnent le RESEX ont été corroborées.

Le Chapitre 5 a examiné le potentiel et les faiblesses de l'approche écosystémique (AE), un concept né de l'écologie, mais déjà intégré dans une certaine mesure au droit international et au système juridique brésilien. Dans ce contexte, l'approche écosystémique peut constituer un concept juridique qui contribue au développement de stratégies de gestion cohérentes avec les droits socio-environnementaux des communautés côtières à partir du scénario international de complexité du droit des AMP. En mettant en évidence son langage intégratif, nous proposons des moyens d'interpréter et d'appliquer le concept afin d'atténuer les impacts négatifs des aires

marines protégées sur les communautés de pêcheurs traditionnels et d'accroître les possibilités de contribution de ces groupes sociaux.

L'AE peut renforcer les droits des communautés autochtones et locales. Cela peut se faire par l'élaboration de nouveaux instruments et la définition détaillée des obligations liées à ces sujets à l'intérieur et à l'extérieur des limites spatiales des AMP. L'influence positive de l'approche écosystémique peut également se produire dans la phase de planification des zones marines et côtières protégées, voire dans leur gestion. Dans les règles qui précèdent la création des AP, en utilisant les éléments d'holisme et d'adaptabilité de l'AE, les obligations de l'État pourraient être incluses afin d'éviter la négation des droits territoriaux et participatifs des CPT. Lors de la mise en œuvre et de la gestion des AP marines et côtières, l'AE peut renforcer les principes d'équité et de participation sociale afin de rendre la répartition des coûts et des bénéfices plus équilibrés entre les parties prenantes des AP. La question de savoir si les délimitations élucidées prévaudront effectivement dans la *praxis* de ce concept en cours de consolidation dépasse les capacités de cette recherche, mais nous avons également souligné les risques que peut représenter une expression aussi large sur le plan sémantique.

4 CONCLUSION

La présente étude se prêtait à l'évaluation des implications juridiques de la création et de la mise en œuvre des aires marines protégées pour les droits des communautés de pêcheurs traditionnels au Brésil. Si l'histoire révèle un lien étroit entre les AMP et les moyens de subsistance traditionnels, le rôle des régimes d'AMP dans la protection des droits des communautés de pêcheurs traditionnels est ambivalent. D'une part, la loi sur les AMP n'offre pas une protection suffisante aux communautés de pêcheurs. D'autre part, ce sont les AMP qui, dans certaines configurations juridico-politiques, arrivent à respecter et à promouvoir les droits des CPT comme aucun autre institut.

Les conclusions des arguments soulevés tout au long de la construction de la réponse à la problématique affrontée convergent vers une défense pondérée du RESEX-MAR. Affirmer que les RESEX-MAR constituent le meilleur régime juridique parmi les AMP brésiliennes ne signifie pas pour autant que l'institut n'a pas besoin d'ajustements. En fait, même dans les RESEX, un manque d'équilibre est perceptible entre les efforts et les bénéfices ressentis par les membres des communautés de pêcheurs artisanaux, tant au niveau du contrat qui donne le droit d'usage du territoire, du plan de gestion et du conseil de gestion délibératif. Ainsi, ils ne remplacent pas un instrument approprié pour garantir le territoire traditionnel, similaire aux

terres indigènes et *quilombolas*, pour les communautés de pêcheurs plus autonomes, comme le souhaite le PL n° 131/2000, et ne prouvent pas non plus qu'une plus grande participation est synonyme d'un meilleur régime juridique, étant donné les effets négatifs que peut entraîner la rigidité de la création des RESEX à la demande des communautés.

Cette conception vise à accepter le fait que réglementer ne signifie pas toujours restreindre les possibilités à une seule, surtout face à des systèmes socioécologiques aussi dynamiques et complexes que les systèmes marins côtiers brésiliens. Mais il faut aussi reconnaître que favoriser l'adaptabilité des règles dans le temps et dans l'espace, à l'instar de ce que préconise l'approche écosystémique, ne signifie pas nécessairement rendre le droit plus souple. Comme l'a montré l'étude de des *termos de compromisso* appliquée aux communautés traditionnelles en conflit avec le régime juridique des UC de protection intégrale, consentir des exceptions de négociation avec les autorités publiques peut prolonger la situation d'insécurité juridique pour les communautés traditionnelles concernées et affaiblir la crédibilité même de la possibilité des UC de conditionner les comportements humains.

Répondant à l'appel du mouvement de la justice bleue,¹³⁴⁰ la recherche a promu une analyse critique du cadre réglementaire des AMP par la déconstruction des arguments tels que les défendre pour le simple fait qu'elles constituent l'instrument le plus mis en œuvre pour la conservation de la biodiversité marine ou prendre tous les pêcheurs comme des menaces pour l'intégrité de l'écosystème marin. Il est donc possible que ses résultats aident à la construction de politiques publiques plus cohérentes et à faciliter la prise de décision de l'agence environnementale et la conception de stratégies pour contribuer à la conservation et défendre les droits des membres des communautés traditionnelles, même devant les tribunaux, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

De tout ce qui a été discuté ce qui peut être considéré incontestable, c'est que la loi, en particulier la loi brésilienne, a encore un long chemin à parcourir pour reconnaître que les aires marines protégées sont le principal instrument de conservation des parties les plus pertinentes de l'environnement marin, bien plus à travers les communautés de pêche traditionnelles que malgré elles. Loin de prôner l'abandon des AMP, cette déclaration est un appel aux juristes à comprendre que, dans la recherche d'interactions durables et résilientes entre la société humaine et la nature, le droit peut contribuer plus largement à l'évolution des AMP en rapprochant les structures socioculturelles et institutionnelles.

¹³⁴⁰ Sur le « *movement for blue justice* », voir : <http://toobigtoignore.net/blue-justice-for-ssf/>. Accédé le : 20 juin 2021.

ANEXO A

Tabela 1 - Unidades de conservação por bioma

Área total do bioma (km²)	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
	4.215.439			862.636			1.984.659			1.106.846			193.948			150.961			8.514.490			3.641.441		
Tipo / Categoria	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
Proteção Integral (PI)	N°	Área (Km²)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%	N°	Área(km2)	%
Estação Ecológica	17	107.009	2,5%	6	1.389	0,2%	24	9.238	0,5%	57	1.534	0,1%	1	328	0,2%	1	116	0,1%	97	119.613	1,4%	8	168	0,0%
Monumento Natural	2	4	0,0%	8	595	0,1%	17	401	0,0%	33	618	0,1%	1	0	0,0%	0	0	0,0%	61	1.617	0,0%	9	114.870	3,2%
Parque	56	268.816	6,4%	32	16.232	1,9%	90	46.275	2,3%	297	23.353	2,1%	9	693	0,4%	5	4.285	2,8%	469	359.654	4,2%	46	4.666	0,1%
Refúgio de Vida Silvestre	5	114	0,0%	10	2.041	0,2%	6	2.463	0,1%	52	1.072	0,1%	2	89	0,0%	0	0	0,0%	74	5.779	0,1%	8	859	0,0%
Reserva Biológica	15	52.890	1,3%	4	109	0,0%	7	82	0,0%	38	2.514	0,2%	4	108	0,1%	0	0	0,0%	66	55.703	0,7%	8	546	0,0%
Total PI	95	428.833	10,2%	60	20.365	2,4%	144	58.459	2,9%	477	29.091	2,6%	17	1.218	0,6%	6	4.401	2,9%	767	542.366	6,4%	79	121.108	3,3%
Uso Sustentável (US)	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%	N°	Área (Km²)	%
Floresta	60	312.548	7,4%	5	540	0,1%	11	553	0,0%	35	367	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	108	314.009	3,7%	0	0	0,0%
Reserva Extrativista	76	146.793	3,5%	3	19	0,0%	7	1.003	0,1%	12	722	0,1%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	95	148.538	1,7%	24	7.679	0,2%
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	23	111.089	2,6%	1	95	0,0%	2	970	0,0%	13	242	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	39	112.394	1,3%	4	52	0,0%
Reserva de Fauna	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%
Área de Proteção Ambiental	36	204.250	4,8%	40	55.910	6,5%	87	111.307	5,6%	233	87.960	7,9%	4	4.627	2,4%	1	60	0,0%	371	464.114	5,5%	73	834.854	22,9%
Área de Relevante Interesse Ecológico	6	446	0,0%	5	126	0,0%	20	113	0,0%	27	474	0,0%	0	0	0,0%	0	0	0,0%	58	1.160	0,0%	6	5	0,0%
RPPN	56	471	0,0%	94	483	0,1%	173	1.142	0,1%	640	1.266	0,1%	13	31	0,0%	18	2.524	1,7%	991	5.917	0,1%	1	0	0,0%
Total US	257	775.597	18,4%	148	57.173	6,6%	300	115.089	5,8%	960	91.031	8,2%	17	4.659	2,4%	19	2.584	1,7%	1.662	1.046.132	12,3%	108	842.591	23,1%
Total PI e US	352	1.204.430	28,6%	208	77.538	9,0%	444	173.548	8,7%	1.437	120.122	10,9%	34	5.876	3,0%	25	6.985	4,6%	2.429	1.588.498	18,7%	187	963.699	26,5%
Área de UC considerando sobreposições¹	Amazônia			Caatinga			Cerrado			Mata Atlântica			Pampa			Pantanal			Área Continental			Área Marinha*		
	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%
Proteção Integral (PI)	412.666	9,79%	19.265	2,23%	53.962	2,72%	21.850	1,97%	1.050	0,54%	4.401	2,92%	513.194	6,03%	120.947	3,32%								
Uso Sustentável (US)	753.439	17,87%	55.580	6,44%	109.146	5,50%	79.943	7,22%	4.491	2,32%	2.584	1,71%	1.005.182	11,81%	839.667	23,06%								
Sobreposição PI e US	14.277	0,34%	1.100	0,13%	4.428	0,22%	7.074	0,64%	168	0,09%	0	0,00%	27.046	0,32%	160	0,00%								
Total de UC no bioma	1.180.383	28,00%	75.945	8,80%	167.536	8,44%	108.868	9,84%	5.708	2,94%	6.985	4,63%	1.545.425	18,15%	960.774	26,38%								

¹ As áreas de sobreposição consideradas foram obtidas a partir dos arquivos com dados espaciais cadastrados e validados no CNUC
* Área Marinha corresponde ao Mar Territorial mais a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)
Obs1: A UC que não tem informação georreferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.
Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.
Obs3: Área do Bioma foi obtida de IBGE, 2019 com um ajuste considerando o limite dos municípios (BC250-IBGE, 2017) como linha de costa
Obs3: Não somar o número de UCs de biomas diferentes, pois há casos onde uma UC abrange mais de um bioma.
Notas de Versão: 70 novas UCs, 43 alterações maiores que 10 ha, incremento de 4.107km² descontadas as sobreposições. Passamos a usar o novo limite de biomas de 2019 do IBGE para os recortes, alguns polígonos de UC na área da fronteira foram recortados para corresponder a esses novos limites.

Atualizada em 28.01.2020. Fonte: Dados consolidados do CNUC/MMA. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>. Acesso em: 24 abr. 2021.

ANEXO B

Tabela 2 - Unidades de conservação por categoria

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Proteção Integral								
Estação Ecológica	30	72.112	60	47.626	7	43	97	119.781
Monumento Natural	5	115.314	34	964	23	209	62	116.487
Parque Nacional / Estadual / Municipal	74	268.078	223	95.393	178	848	475	364.320
Refúgio de Vida Silvestre	9	2.984	55	3.448	13	205	77	6.637
Reserva Biológica	31	42.674	27	13.524	8	51	66	56.249
Total Proteção Integral	149	501.163	399	160.956	229	1.355	777	663.474
Uso Sustentável								
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	67	178.148	41	135.861	0	0	108	314.009
Reserva Extrativista	66	135.091	29	21.126	0	0	95	156.217
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	32	111.250	5	171	39	112.447
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	37	897.222	200	342.153	138	59.594	375	1.298.968
Área de Relevante Interesse Ecológico	13	341	30	625	16	199	59	1.164
RPPN	670	4.885	321	1.031	2	0	993	5.917
Total Uso Sustentável	855	1.216.713	653	612.046	161	59.964	1669	1.888.723
Total Geral	1004	1.717.875	1052	773.002	390	61.319	2446	2.552.197
Área Considerando Sobreposição Mapeada	1004	1.711.950	1052	767.765	390	61.241	2446	2.506.199
<p>Obs1: Quando a UC que não tem informação georeferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.</p> <p>Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utilizá-los sempre citar a data.</p> <p>Notas de Versão: 70 novas UCs, 43 alterações maiores que 10 ha, incremento de 4.107km² descontadas as sobreposições. Passamos a usar o novo limite de biomas de 2019 do IBGE para os recortes, alguns polígonos de UC na área da fronteira foram recortados para corresponder a esses novos limites</p>								

Atualizada em 28.01.2020. Fonte: Dados consolidados do CNUC/MMA. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>. Acesso em: 24 abr. 2021.

SUMÁRIO DETALHADO

AGRADECIMENTOS	5	
RESUMO	9	
ABSTRACT	10	
RÉSUMÉ	11	
LISTA DE FIGURAS	12	
LISTA DE QUADROS	13	
LISTA DE TABELAS	14	
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	15	
SUMÁRIO	21	
1	INTRODUÇÃO	22
1.1	CTPS E AMPS: OBJETOS DE PESQUISA <i>PRIMA FACIE</i> CONVERGENTES	25
1.1.1	<i>Comunidades tradicionais pesqueiras: redutos de modos de vida sustentáveis no litoral (brasileiro)</i>	25
1.1.2	<i>Áreas marinhas protegidas: expoentes da estratégia mundial para a sustentabilidade marinho-costeira</i>	30
1.2	AS CTPS NA ENCRUZILHADA DOS REGIMES JURÍDICOS DAS AMPS: CRUZAMENTOS AMBIVALENTES	35
1.3	UMA ANÁLISE ESTRUTURADA NO EMARANHADO DE FONTES NORMATIVAS QUE COMPÕEM O DIREITO BRASILEIRO DAS ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS	39
1.3.1	<i>Delimitação das fontes estudadas</i>	42
1.3.1.1	Os fundamentos do direito internacional das AMPs	42
1.3.1.2	As fontes do direito brasileiro das AMPs	51
1.3.1.2.1	A Constituição Federal de 1988	51
1.3.1.2.2	As fontes infraconstitucionais	53
1.3.2	<i>Avanços em relação a pesquisas anteriores e estrutura da tese</i>	59
PARTE I – DELINEANDO AS FRAGILIDADES DO DIREITO DAS AMPS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS CTPS		
2	UM QUADRO JURÍDICO GERAL INSUFICIENTEMENTE PROTETOR	63

2.1	A PARCIAL GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS DE CTPS	69
2.1.1	<i>A vulnerabilidade das comunidades pesqueiras na evolução histórica do tratamento estatal dispensado aos povos tradicionais</i>	69
2.1.1.1	Uma invisibilização estatal deliberada	70
2.1.1.2	Uma mudança de tratamento influenciada pela luta do movimento socioambiental	72
2.1.2	<i>Os limites dos direitos territoriais</i>	75
2.1.2.1	A proteção indireta do direito ao território na Constituição Federal de 1988	75
2.1.2.2	A falta de garantias aos direitos territoriais das comunidades tradicionais nas normas infraconstitucionais	78
2.1.2.2.1	Os direitos socioambientais balizados pela expressão povos e comunidades tradicionais	79
2.1.2.2.2	As insuficiências das normas regulamentadoras nacionais	83
2.1.2.2.2.1	As disputas em torno da definição dos representantes de povos e comunidades tradicionais	83
2.1.2.2.2.2	As alternativas jurídicas que podem ser encampadas pelas comunidades tradicionais pesqueiras em consequência	85
2.1.3	<i>A inadequada promoção da participação social</i>	88
2.1.3.1	O ordenamento nacional frente às especificidades do direito de participação das CTPs em contexto de UCs	88
2.1.3.1.1	O direito de participação em matéria ambiental	88
2.1.3.1.2	O direito de consulta e consentimento dos povos e comunidades tradicionais	92
2.1.3.2	A restrita participação das CTPs nos processos de tomada de decisão próprios do SNUC	94
2.1.3.2.1	Uma participação meramente informativa na criação e na alteração de UCs	95
2.1.3.2.2	Uma limitada capacidade de influência popular na gestão das UCs	99
2.2	A ESCASSA PROTEÇÃO DE DIREITOS DE CTPS PELAS NORMAS LIGADAS AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS EM UCS	104
2.2.1	<i>A marginalização das comunidades tradicionais pesqueiras nas normas setoriais pesqueiras federais</i>	105
2.2.1.1	Uma estratégia de promoção que prioriza a industrialização	105
2.2.1.1.1	Uma priorização de finalidades econômicas em meio à instabilidade institucional.	105
2.2.1.1.2	O exemplo da maricultura	110
2.2.1.2	Normatizações de instrumentos de gestão inconsistentes: destaque para o período de defeso e o seguro-defeso associado	112
2.2.1.2.1	Uma política pesqueira pretensamente voltada à conservação dos estoques pesqueiros	113
2.2.1.2.2	Regulamentos restritivos que excluem as parcelas mais vulneráveis da pesca artesanal	115
2.2.2	<i>Os limites do disciplinamento dos demais instrumentos econômicos aplicáveis às UCs</i>	118

2.2.2.1	Nos instrumentos que viabilizam a exploração econômica de UCs	118
2.2.2.1.1	Um desenvolvimento regulatório que favorece a exploração por particulares	118
2.2.2.1.2	A precariedade do estímulo ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais	122
2.2.2.2	Nos mecanismos compensatórios pelo uso de terceiros	124
2.2.2.2.1	O caráter excludente de normas acerca da repartição de benefícios oriundos do uso de conhecimento tradicional	125
2.2.2.2.2	A tímida contribuição das normas de prevenção e reparação de danos ambientais	128
3	OS PROBLEMAS PRÓPRIOS DE DETERMINADAS CATEGORIAS DE UCS	134
3.1	A NEGAÇÃO DE DIREITOS REALIZADA PELAS UCS DE PROTEÇÃO INTEGRAL	136
3.1.1	<i>Proibições que negam o direito ao território tradicional em UCs de proteção integral</i>	136
3.1.1.1	A proibição total da realização de atividades pesqueiras	136
3.1.1.1.1	Os prós e contras científicos da proibição de atividades de captura de recursos naturais em áreas protegidas marinhas e costeiras	137
3.1.1.1.2	A falta de critérios normativos que justifiquem claramente sua adoção	139
3.1.1.2	A proibição de existência de propriedade privada nas UCs mais restritivas	142
3.1.1.2.1	O regime de posse e domínio público como causa legal de reassentamento obrigatório de comunidades tradicionais	142
3.1.1.2.2	As ameaças de direitos fundamentais decorrentes	144
3.1.2	<i>Os limites do termo de compromisso como instrumento oficial de compatibilização</i>	150
3.1.2.1	Um relevante instrumento de gestão de conflitos	150
3.1.2.1.1	Uma via de diálogo entre o Estado e as comunidades tradicionais	151
3.1.2.1.2	Um meio de convalidação de medidas previstas no plano de manejo das UCs	154
3.1.2.2	As imprecisões em torno da sua aplicação	159
3.1.2.2.1	Os grupos sociais que podem dele se beneficiar	159
3.1.2.2.2	O prazo de vigência do TC	162
3.2	AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RESEX-MAR	164
3.2.1	<i>RESEX: um instrumento em teoria conveniente às CTPs</i>	164
3.2.1.1	RESEX: uma área protegida que visa à conservação por meio do extrativismo comunitário	164
3.2.1.2	As comunidades pesqueiras como beneficiárias de RESEX-MAR	169
3.2.2	<i>Os limites prévios à criação das RESEX-MAR</i>	173
3.2.2.1	A incoerência da exigência de iniciativa comunitária	173
3.2.2.1.1	Um requisito alegadamente democrático	174
		423

3.2.2.1.2	Uma exigência contraproducente	175
3.2.2.2	A falta de critério para a definição do perímetro das RESEX-MAR	177
3.2.3	<i>Os limites do disciplinamento da gestão das RESEX-MAR</i>	180
3.2.3.1	As obscuridades em torno dos direitos concedidos aos pescadores artesanais pelas RESEX-MAR	180
3.2.3.1.1	O direito de ocupação territorial concedido às comunidades versus a natureza jurídica dos espaços territoriais marinho-costeiros brasileiros	181
3.2.3.1.2	Os direitos sobre os recursos pesqueiros versus a natureza de bem comum desses recursos	184
3.2.3.2	A distribuição não equitativa de direitos e obrigações	187
3.2.3.2.1	A má distribuição de obrigações e direitos no contrato que concede o direito de uso às comunidades	187
3.2.3.2.2	As desigualdades da gestão participativa moldada pelos instrumentos de gestão	192
PARTE II – DESTACANDO OPORTUNIDADES JURÍDICAS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS DE CTPS E AS AMPS 201		
4	ESTRATÉGIAS CONCILIATÓRIAS REVELADAS A PARTIR DO ESTUDO DE CASOS PRÁTICOS REPRESENTATIVOS 204	
4.1	A CRIAÇÃO DA RDS DO AVENTUREIRO (RJ) COMO ESTRATÉGIA PARA CESSAR CONFLITOS ENVOLVENDO DIREITOS TERRITORIAIS DAS CTPS	205
4.1.1	<i>O pano de fundo socioambiental</i>	205
4.1.1.1	A realidade socioecológica da Ilha Grande	206
4.1.1.2	As interações dos direitos da comunidade pesqueira do Aventureiro com o direito das UCs marinho-costeiras	210
4.1.1.2.1	Os impactos sociais das UCs de proteção integral: dos conflitos à busca pela compatibilização	210
4.1.1.2.2	As ameaças a direitos perpetradas	214
4.1.1.2.2.1	O conflito normativo com os direitos territoriais	214
4.1.1.2.2.2	O desrespeito a direitos de participação	216
4.1.2	<i>As soluções jurídicas incidentes na Praia do Aventureiro</i>	219
4.1.2.1	A compatibilização normativa promovida pela lei instituidora da RDS do Aventureiro	219
4.1.2.2	Demais soluções legislativas e seus limites	222
4.2	A GESTÃO PESQUEIRA EM RESEX-MAR DAS REENTRÂNCIAS AMAZÔNICAS COMO ESTRATÉGIA DE PROMOÇÃO DE DIREITOS PARTICIPATIVOS	227
4.2.1	<i>O recurso à criação de RESEX como parte da estratégia de proteção dos manguezais</i>	227
4.2.1.1	O contexto socioecológico do litoral atlântico da Amazônia	228
4.2.1.1.1	Os manguezais e seus habitantes	228
		424

4.2.1.2	A proliferação de RESEX-MAR como característica peculiar da região	232
4.2.1.2.1	As RESEX-MAR como estratégia de proteção de manguezais	232
4.2.1.2.2	As RESEX-MAR como fator de (re)orientação territorial das comunidades	235
4.2.2	<i>Os instrumentos de gestão participativa articulados às RESEX-MAR amazônicas:</i>	
	<i>o exemplo da RESEX de Cururupu.....</i>	<i>237</i>
4.2.2.1	A participação popular na definição das regras sobre os recursos pesqueiros	237
4.2.2.2	A adoção de medidas de gestão integrada de recursos pesqueiros como efeito positivo	242
4.2.2.2.1	Medidas restritivas ambientais associadas a compensações socioeconômicas	242
4.2.2.2.2	Medidas de alcance regional	249
5	AS POTENCIALIDADES DA ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA	255
5.1	A APREENSÃO DA ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA PELO DIREITO	
	INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE	256
5.1.1	<i>Um percurso frutífero, mas também ambíguo.....</i>	<i>256</i>
5.1.1.1	As várias abordagens ecossistêmicas desenvolvidas nos regimes jurídicos internacionais acerca da gestão do ambiente marinho	257
5.1.1.1.1	A emergência da abordagem ecossistêmica a partir da entrada do “ecossistema” em textos normativos	257
5.1.1.1.2	Uma evolução por meio de muitas articulações institucionais	259
5.1.1.2	Imprecisões persistentes quanto ao seu significado	265
5.1.1.2.1	A ausência de um conceito unívoco de abordagem ecossistêmica	265
5.1.1.2.2	A base científica da abordagem ecossistêmica	267
5.1.2	<i>Uma interação com as AMPs de resultados incertos.....</i>	<i>270</i>
5.1.2.1	Situando a abordagem ecossistêmica no direito das AMPs	270
5.1.2.1.1	Uma abordagem justificada no aperfeiçoamento de instrumentos como as áreas marinhas protegidas	271
5.1.2.1.2	Uma abordagem que se opera primordialmente pela integração	272
5.1.2.2	As potencialidades da AE no contexto dos problemas do tratamento jurídico das comunidades pesqueiras pelas AMPs	276
5.1.2.2.1	Fortalecer os direitos de comunidades indígenas e locais	277
5.1.2.2.2	Incorporar instrumentos de valorização de serviços ecossistêmicos	280
5.2	A RESSONÂNCIA DA ABORDAGEM ECOSSISTÊMICA NO DIREITO BRASILEIRO DAS	
	AMPS	285
5.2.1	<i>As aberturas do direito brasileiro das AMPs à abordagem ecossistêmica.....</i>	<i>286</i>
5.2.1.1	A conexão fraca dos diplomas normativos de gestão costeiro-marinha com a AE	286
5.2.1.1.1	A gestão integrada da zona costeira como precursora da AE no direito brasileiro	287
5.2.1.1.2	Uma apreensão parcial da AE	289
5.2.1.2	Uma ligação mais consistente com a legislação diretamente ligada às unidades de conservação	291
		425

5.2.1.2.1	Uma relação histórica forte construída por influência do socioambientalismo	291
5.2.1.2.2	Uma incorporação indireta por meio da noção de serviços ecossistêmicos	294
5.2.2	<i>Perspectivas futuras frente aos problemas para com os direitos das CTPs</i>	297
5.2.2.1	A provável consolidação de instrumentos econômicos articuláveis às UCs	297
5.2.2.1.1	A evolução do projeto de lei da PNCMar como indicador	299
5.2.2.1.2	Contribuições imediatas concentradas num PEM focado no crescimento econômico da Amazônia Azul	302
5.2.2.2	A hipotética contribuição para o fortalecimento dos direitos de CTPs	305
5.2.2.2.1	Na etapa pré-criatória	306
5.2.2.2.2	Na fase de gestão	308
6	CONCLUSÃO	313
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	321
	LEGISLAÇÃO CITADA	360
	CASOS JUDICIAIS CITADOS	386
	APÊNDICE A	390
	APÊNDICE B	393
	APÊNDICE C	400
	APÊNDICE D - RÉSUMÉ SUBSTANTIEL EN FRANÇAIS	403
1	INTRODUCTION	403
2	PARTIE I	410
3	PARTIE II	413
4	CONCLUSION	415
	ANEXO A	418
	ANEXO B	419
	SUMÁRIO DETALHADO	420