



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LÍLIAN DE CARVALHO LINDOSO

**RECURSOS DE USO COMUM NOS *GERAIS* DO JALAPÃO: UMA  
ANÁLISE INSTITUCIONALISTA DO TERMO DE COMPROMISSO  
COM POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO INTERIOR DE UNIDADES  
DE CONSERVAÇÃO**

PALMAS-TO  
MARÇO-2014

LÍLIAN DE CARVALHO LINDOSO

**RECURSOS DE USO COMUM NOS *GERAIS* DO JALAPÃO: UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA DO TERMO DE COMPROMISSO COM POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO INTERIOR DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Temis Gomes Parente.

PALMAS-TO

MARÇO-2014

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins**  
**Campus Universitário de Palmas**

---

- L747r Lindoso, Lílian de Carvalho.  
Recursos de Uso Comum nos Gerais do Jalapão: uma análise institucionalista do Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de unidades de conservação / Lílian de Carvalho Lindoso. - Palmas, 2014.  
207 f.
- Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2014.  
Linha de pesquisa: Políticas Públicas.  
Orientador: Prof. Dr. Temis Gomes Parente.
1. Recursos de uso comum. 2. Termo de compromisso. 3. Unidades de conservação. I. Parente, Temis Gomes. II. Universidade Federal do Tocantins. III. Título.

**CDD 363.7**

---

**Bibliotecária: Emanuele Santos**  
**CRB-2 / 1309**

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.**

LILIAN DE CARVALHO LINDOSO

**RECURSOS DE USO COMUM NOS GERAIS DO JALAPÃO: UMA ANÁLISE  
INSTITUCIONALISTA DO TERMO DE COMPROMISSO COM  
POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO INTERIOR DE UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
em Desenvolvimento Regional da  
Universidade Federal do Tocantins para  
obtenção do título de mestre.

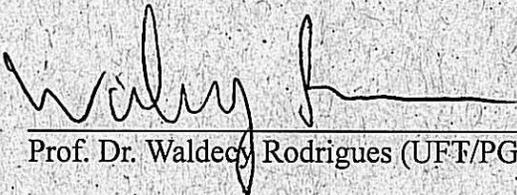
Orientadora: Profa. Dra. Temis Gomes Parente

Aprovada em 10/03/2014

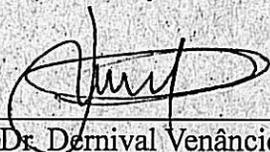
BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Temis Gomes Parente (Orientadora)



Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (UFT/PGDR)



Prof. Dr. Darnival Venâncio Ramos Júnior (UFT)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao ICMBio pelo apoio à realização do antigo projeto de me tornar mestre, concedendo-me licença integral, o que foi de fundamental importância para o necessário mergulho nas leituras e na pesquisa;

Agradeço aos colegas da Estação Ecológica e da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio, em especial ao Áquilas Mascarenhas e ao Carlos Felipe Abirached, pela prestimosidade no atendimento às solicitações da pesquisa e pela troca de idéias e sugestões;

Agradeço aos colegas do Naturatins, e particularmente do Parque Estadual do Jalapão, pelo apoio logístico, prestimosidade e amizade, e em especial à Rejane Nunes, que me deu abrigo e guloseimas nas minhas incursões a Mateiros;

Agradeço aos entrevistados das comunidades do Rio Novo, Rio Preto e Riachão, de Mumbuca e do Galhão, em Mateiros-TO, dos Prazeres, em Formosa do Rio Preto-BA e da Fazenda Brejo do Morro, em Novo Acordo-TO, pela atenção, hospitalidade e as informações preciosas regadas a um cafezinho carinhoso;

Agradeço ainda aos entrevistados das organizações envolvidas no processo dos Termos de Compromisso no Jalapão por terem dedicado seu tempo para contribuir com a pesquisa;

Agradeço aos colegas e professores do Mestrado em Desenvolvimento Regional pelas discussões acaloradas e todo o apoio e amizade mesmo à distância, especialmente aos colegas Lauro Pinheiro, Michelle Carneiro e Valmir Araújo e aos professores Waldecy Rodrigues, Mônica Rocha e Airton Cançado;

Agradeço à professora Temis Parente pela amizade e orientação precisa, mesmo quando minhas ideias vinham um tanto embaralhadas;

Agradeço à minha família, muito especialmente minha mãe Angelita Lindoso Marques, por sempre ter acreditado em mim e me oferecido todas as oportunidades para que um dia tivesse a capacidade de conquistar o que busco, e ao meu marido Daniel Soares, que me apoiou e ainda me deu de presente a filha mais linda do mundo, Léia Maria, para coroar o esforço destes dois anos no Mestrado.

## RESUMO

O termo de compromisso é um instrumento do Direito, previsto com um fim específico no Decreto 4.340/2002, que regulamenta dispositivos da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), para normatizar provisoriamente a relação entre populações tradicionais residentes no interior de unidades de conservação (UCs) de proteção integral, onde não são permitidos assentamentos humanos nem o uso direto de seus recursos naturais. Como tal, é reflexo de um dos conflitos centrais à instituição Conservação da biodiversidade: de um lado, os defensores do mito moderno da natureza intocada (DIEGUES, 2004) e, do outro, do princípio da co-evolução, segundo o qual “todas as culturas humanas têm alterado os ecossistemas há milênios, enquanto a natureza exerceu simultaneamente pressões evolutivas sobre a biologia humana e os sistemas sociais” (COLBY, 1992, p. 145 *apud* VIEIRA, 2001, p. 298). Neste trabalho, pensamos o Termo de Compromisso como caminho para a inovação institucional da Conservação da biodiversidade, analisando-o através da recente experiência de implantação do instrumento na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT), região do Jalapão, onde junto com outras UC constitui a maior área protegida do Cerrado brasileiro (ICMBio/JICA, 2011). O conflito posto pela sobreposição entre as UC de proteção integral e os territórios das populações tradicionais no Jalapão levou a que estas se mobilizassem pelo reconhecimento de seus direitos e saberes. Assumimos que o grande eixo estruturador do conflito é o manejo tradicional do fogo para as atividades produtivas que ao mesmo tempo cumpre um papel ecológico importante, segundo o saber local, mas que por muitos anos foi considerado criminoso pelos órgãos ambientais. Nesse sentido, entendemos que a identidade quilombola construída pelas comunidades “atingidas” por UC na região passa muito mais pela identificação com os modos de viver nos *gerais*, como os locais se referem às grandes extensões de terra com baixíssima densidade demográfica e abundância de recursos naturais, do que por relatos da escravidão. Através da teoria dos recursos de uso comum (RUC) (OSTROM, 2011), que identifica princípios de desenho constantes nos arranjos organizacionais em torno da gestão comunitária de recursos naturais, buscamos reconstituir estes modos de viver nos *gerais* antes da chegada das UC, através do método da história de vida (PORTELLI, 2001), que consiste em resgatar a história não oficial através dos filtros da memória. Em seguida, descrevemos a sequência de ações coletivas (OSTROM, 2010) acionadas pelo conflito UC x populações tradicionais do Jalapão, a qual desaguou na mobilização pelo Termo de compromisso, sendo que a EESGT foi a única UC a efetivamente implantar o instrumento, motivo pelo qual se tornou nosso estudo de caso. A situação das duas comunidades inseridas em seu interior serão analisadas comparativamente, de forma a identificarmos os desafios que o Termo de compromisso suscita, uma vez que, em uma, o instrumento foi assinado enquanto na outra, vem sendo rejeitado. Por fim, uma análise do texto do Termo de compromisso firmado à luz dos princípios de desenho dos RUC de longa duração nos ajuda a responder à nossa pergunta central.

Palavras-chave: Recursos de uso comum; ação coletiva; populações tradicionais; termo de compromisso; Conservação da biodiversidade.

## ABSTRACT

The Term of Commitment is a law instrument provided with a specific aim by the Decree 4.340/2002, to regulate items of the National System of Conservation Units (NSCU) to temporarily regulate the relationship between traditional communities residing within fully protected conservation units (CUs), which do not allow human settlements nor the direct use of natural resources. As such, it reflects one of the central conflicts to the institution of Biodiversity Conservation: on the one hand, advocates of the modern myth of untouched nature (DIEGUES, 2004) and on the other, of the principle of co-evolution, according to which "all human cultures have changed ecosystems for millennia, while nature simultaneously exerted evolutionary pressures on human biology and social systems" (Colby, 1992, p. 145 *apud* Vieira, 2001, p. 298). In this work, we consider the Term of Commitment as a way for institutional innovation of Biodiversity Conservation, analyzing it through the recent deployment experience of the instrument in the Serra Geral do Tocantins Ecological Station (EESGT), Jalapão region, where, along with other CUs, constitutes the largest protected area in the Brazilian Cerrado (ICMBio/JICA, 2011). The conflict posed by the overlap between the fully protected UC and the traditional communities' territories in Jalapão led these communities to mobilize for recognition of their rights and knowledge. We assume that the major structural axis of the conflict is the traditional fire management for productive activities, which, at the same time, plays an important ecological role, according to local expertise, but that has been considered illegal for many years by environmental agencies. In this sense, we believe that the quilombola identity built by the communities "affected" by CU in the region has a lot more to do with the identification with the ways of living in the *gerais*, (as the locals refer to large tracts of land with very low population density and abundance of natural resources), than with the reports of slavery. Through the theory of common pool resources (CPR) (OSTROM, 2011), which identifies design principles set out in the organizational arrangements around the community management of natural resources, we seek to reconstruct these ways of living in the *gerais* before the arrival of the CU through the life history method (PORTELLI, 2001), which consists in rescuing the unofficial history through the filter of memory. We then describe the sequence of collective action (Ostrom, 2010) triggered by the conflict between CU x Jalapão traditional populations, which resulted in the mobilization for the term of commitment, and the EESGT was the only UC to effectively deploy the instrument, and is the reason why it became our case study. The situation of the two communities inside its boundaries will be analyzed comparatively in order to identify the challenges that the Term of commitment raises, once the instrument has been signed by one of the them while in the other, it has been rejected. Finally, an analysis of the text of the agreement signed in light of the principles of design of the RUC long term institutions helps us answer our central question.

**Keywords:** Common pool resources; collective action; traditional communities; term of commitment; Biodiversity Conservation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 1 – Unidades de Conservação integrantes do Corredor Ecológico do Jalapão .....	110
MAPA 2 – Área da EESGT, com limites municipais em seu interior .....	111
MAPA 3 - Localização da Comunidade dos Prazeres no interior da EESGT .....	114
MAPA 4 - Áreas de uso das famílias associadas à Ascolombolas-Rios, no interior da EESGT em Mateiros – TO .....	123
FOTO 1 - Típica moradia na Comunidade dos Prazeres, com placa solar instalada pelo Programa Luz para Todos .....	115
FOTO 2 - Vereda utilizada para refrigério na área da comunidade dos Prazeres .....	116
FOTO 1 - Oficina sobre Termo de Compromisso realizada em frente ao prédio da escola da Comunidade, em 26 e 27/02/2012 .....	117
FOTO 2 - Típica habitação no interior da EESGT em Mateiros-TO .....	124
FOTO 3 - Aspecto de roça de esgoto, cultivada sobre a vereda, no interior da EESGT, em Mateiros-TO .....	125
FOTO 4 - Vereda com buritis, nascente do brejo Água de Regra, e campo úmido associado, típica área de ocorrência do capim dourado, interior da EESGT em Mateiros-TO .....	126

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Recorrência das idéias-força sobre os gerais no Jalapão pelos comunitários entrevistados .....	89
QUADRO 2 - Idéias-força sobre o fogo conforme os comunitários .....	93
QUADRO 3 - Resumo dos posicionamentos dos integrantes da Ascolombolas-Rios e da Comunidade de Mumbuca entrevistados sobre o TC .....	137
QUADRO 4 - Resumo dos posicionamentos dos entrevistados dos órgãos ambientais e demais organizações envolvidas no processo sobre o TC .....	138
QUADRO 5 – Resumo das ideias centrais dos representantes dos órgãos ambientais e demais organizações envolvidas sobre a possibilidade do TC para a inovação institucional da Conservação .....	157

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

APA-TO – Associação de Apoio à Pequena Agricultura do Tocantins

APP – Área de Preservação Permanente

AREJA – Associação de Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão

ASCOLOMBOLAS-RIOS – Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão

CI – Conservação Internacional

CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais

EESGT – Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins

GEF – Fundo Global para o Meio Ambiente, do Banco Mundial

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IG – Indicação Geográfica

IN – Instrução Normativa

IP – Indicação de Procedência, modalidade de Indicação geográfica

ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza

JICA – Agência de Cooperação Internacional do Governo Japonês

MONA – Monumento Natural

MPF – Ministério Público Federal

NATURATINS – Instituto Natureza do Tocantins

ONG – Organização Não-Governamental

PEJ – Parque Estadual do Jalapão

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPP - Programa de Pequenos Projetos do PNUD/GEF

PREVFOGO – Centro Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais

PROBIO - Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

RUC – Recursos de Uso Comum

SEMA – Secretaria Especial de Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta

TC – Termo de Compromisso

UC – Unidade de Conservação

UICN - União Internacional para Conservação da Natureza

WWF – World Wildlife Fund

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. CAPÍTULO 1 - Uma análise institucionalista da Conservação: o contraponto do conceito de Recursos de Uso Comum .....	23
1.1 Recursos de uso comum: a transformação institucional como uma escolha social .....	25
1.1.1 Princípios de desenho dos RUC .....	36
1.2 Uma análise institucionalista da Conservação .....	42
2. CAPÍTULO 2 – Populações Tradicionais, Quilombolas e Termo de Compromisso .....	51
2.1. O conceito de populações tradicionais e seus desdobramentos políticos .....	51
2.2 Remanescentes de quilombos: identidade na fronteira entre passado e presente .....	61
2.2.1 Identidade X identificação: implicações para a Conservação .....	70
2.3 Termo de Compromisso: um breve histórico .....	76
3. CAPÍTULO 3 - Fogo, liberdade e ação coletiva nos <i>gerais</i> do Jalapão .....	82
3.1 <i>Gerais</i> : uma categoria geográfica, histórica e sentimental .....	88
3.1.1 <i>Gerais</i> do Jalapão: Fogo, Liberdade e Sofrimento .....	89
3.2 Fogo, conflitos e ação coletiva nos <i>gerais</i> do Jalapão .....	98
4. CAPÍTULO 4 - Termo de Compromisso nos <i>Gerais</i> do Jalapão: possibilidades e desafios para a inovação institucional da Conservação .....	108
4.1 Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e Populações Residentes .....	108
4.1.1 Comunidade dos Prazeres – Formosa do Rio Preto/BA .....	113

## Introdução

O presente trabalho surgiu de uma inquietação quanto à contribuição das Unidades de Conservação da Natureza (UC<sup>1</sup>) para o desenvolvimento regional; de fato, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985/2000, estabelece como um de seus objetivos “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”. No entanto, a prática da gestão destes espaços tem revelado inúmeras dificuldades na concretização deste objetivo, seja pelo baixo nível de implementação destas áreas protegidas, seja pela própria concepção de Conservação que as anima, contradizendo-se entre a factibilidade da convivência humana com o meio ou sua inviabilidade.

Nossa pergunta central neste trabalho é: pode o Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de UC de proteção integral representar uma via de inovação institucional da Conservação<sup>2</sup>? O próprio conceito de populações tradicionais é resultado da dinâmica gerada pelos conflitos entre estas UC, que não permitem assentamentos humanos em seu interior nem o uso de seus recursos naturais, e os grupos sociais que vivem nestas áreas décadas antes da criação das UC (VIANNA, 2008). Representa uma tentativa tanto por parte de gestores ambientais mais sensíveis às questões sociais, quanto dos movimentos sociais populares e organizações de apoio, de transformar a Conservação em uma instituição permeável à história social, econômica e ecológica dos locais considerados estratégicos pela presença de natureza preservada (SANTILLI, 2005; VIANNA, 2008).

A região do Jalapão é mais uma área onde se reedita o conflito de sobreposição territorial entre UC de proteção integral X comunidades tradicionais. Situado nas fronteiras do Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia, o Jalapão ocupa pouco mais de 53 mil km<sup>2</sup> (Mamede *et al.* 2002 *apud* MMA, 2002). No Tocantins, em sua parte leste, se inserem 34,1km<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei 9.985/2000, em seu artigo 2º, inciso I, define Unidade de Conservação da Natureza como “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”.

<sup>2</sup> Sempre que usarmos a expressão “Conservação”, estaremos nos referindo à instituição e à política pública da conservação da biodiversidade, que envolve seu corpo jurídico e suas organizações estatais, mas também ao campo político gerado em torno da política pública – que a justifica e legitima -, englobando as organizações da sociedade civil e do setor privado.

correspondendo a 19,1% do estado, distribuídos em 15 municípios<sup>3</sup>; sua densidade demográfica, de menos de 1 hab/km<sup>2</sup>, é uma das mais baixas do Brasil (MMA, 2002).

A recente visibilidade da região deve-se sobretudo ao desenvolvimento de seu potencial turístico (MMA, 2002), cujo principal centro, o município de Mateiros, coincide com o centro das iniciativas de Conservação da biodiversidade<sup>4</sup> na região, a saber, a criação de Unidades de Conservação da Natureza (UC). O município engloba, parcial ou integralmente, praticamente todas as UC que compõem o Corredor Ecológico<sup>5</sup> do Jalapão. Mateiros é ainda a fonte do artesanato em capim dourado, que hoje já se afigura como importante atividade econômica para as comunidades de todo o Jalapão (SOUSA, 2012).

Neste trabalho, o capim dourado é entendido como símbolo dos modos de vida tradicionais dos *gerais* do Jalapão, realizando a mediação entre este universo e a sociedade brasileira. Eleito como "cartão-postal" do Tocantins, a ampla divulgação do artesanato trouxe inegáveis benefícios mas igualmente desvantagens para as comunidades locais (BELLAS, 2012). Por exemplo, os questionamentos, pelos gestores de UC, ao uso do fogo no manejo do capim dourado levou as comunidades à busca do reconhecimento do saber associado à coleta do capim, com destaque para suas dimensões ecológicas. Este processo resultou na regulamentação estadual do manejo do capim, materializado na Portaria Naturatins nº 362, de 2007 (SCHMIDT, 2011). No entanto, a regulamentação estadual não resolveu nem a questão do uso do fogo, tema sobre o qual silencia, e nem da perda da capacidade de definir quem teria acesso ao capim, uma vez que não há fiscalização do cumprimento da norma, gerando sérios problemas, como a sobre-exploração da planta por pessoas que não detém os conhecimentos tradicionais, e nem estariam autorizadas a coletá-la (SCHMIDT, 2011).

---

<sup>3</sup> In: <http://www.gesto.to.gov.br/uc/45/>. Acesso em 10/05/2012.

<sup>4</sup> Definida pela Convenção sobre Diversidade Biológica, documento assinado na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, mais conhecida como Rio 92, e promulgada no Brasil através do Decreto 2.519-98, 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.

<sup>5</sup> O Corredor Ecológico é uma categoria de ordenamento territorial previsto na Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), de nº. 9.985/2000 (DOU, Janeiro/2000), que o define como "porções de ecossistemas naturais ou semi-naturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam, para sua sobrevivência, áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais". A proposta dos Corredores Ecológicos surge do reconhecimento da insuficiência destas áreas, quando isoladas, para atingir objetivos de conservação de espécies no longo prazo, a Teoria de Biogeografia de Ilhas (MACARTHUR & WILSON, 1967 *apud* GOULART et al., 2009).

Embora não seja nosso foco aqui a análise da ação coletiva em torno do capim dourado, entendemos que esta se insere no contexto das tensões em torno do Termo de Compromisso (TC) na região. A organização popular, em arranjo com instituições públicas, da sociedade civil e pesquisadores, em torno do capim dourado criou um acúmulo do que Ostrom (2011) denomina capital institucional, gerando força para a mobilização em torno do reconhecimento quilombola, como estratégia para reversão da situação fundiária (a previsão de reassentamento das comunidades em áreas fora das UC e, portanto, de seus territórios tradicionais), que se colocava como a grande ameaça da conjuntura.

O próximo alvo da ação coletiva no município de Mateiros foi a assinatura do Termo de Compromisso com os órgãos gestores de UC no Jalapão, de forma a garantir o direito aos modos de vida tradicionais e a subsistência das famílias enquanto a situação de sobreposição não estivesse ainda sanada. A partir daí, estabeleceu-se um processo de negociação das normas, intermediado pelo Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas do Tocantins, que, de fato, foi quem provocou os órgãos ambientais para o enfrentamento do tema, coordenado pelo Ministério Público Federal no Tocantins, e com participação da Fundação Palmares, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor das UC federais, Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), órgão ambiental do estado do Tocantins, ONGs, universidade e comunidades. Neste processo, a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT) é a única que hoje conta com o instrumento formalizado – motivo pelo qual esta UC será nosso estudo de caso.

O Termo de Compromisso é um instrumento previsto no SNUC, para regular a relação entre populações tradicionais residentes/usuárias de recursos naturais no interior de Unidades de Conservação (UC) de proteção integral. Esta categoria de UC, que inclui cinco diferentes modalidades com variações entre objetivos, restrições e sistemas de propriedade admitidos, tem por fundamento comum a todas as modalidades a incompatibilidade de assentamentos humanos em seu interior, bem como do uso direto de seus recursos naturais, sendo permitidos apenas usos indiretos, como visitação e atividades educacionais.

A única ressalva prevista legalmente é o caso das populações tradicionais previamente estabelecidas nas áreas decretadas como UC, as quais poderão permanecer e continuar desenvolvendo suas atividades de subsistência, por meio de acordo com o órgão gestor da UC materializado no Termo de Compromisso, até o reassentamento, medida prevista também com

exclusividade para o caso das populações tradicionais, ou indenização pelas benfeitorias. A novidade da implementação deste instrumento, apesar de já previsto no SNUC desde 2000, torna-o um objeto de conhecimento novo, necessitando, portanto, de muitas definições teóricas e práticas para as quais este trabalho pretende contribuir.

Situação sensivelmente diferente da até aqui relatada é a da comunidade dos Prazeres, na porção baiana da EESGT, localizada ao pé da serra onde fica o centro da vila de Panambi, projeto de sojicultura iniciado nos anos 80 por colonização gaúcha, na fronteira entre Tocantins e Bahia. Esta comunidade foi velozmente transformada pela dinâmica econômica desenvolvida na região, saindo de um praticamente completo isolamento ao convívio com uma frente de expansão monocultora. Aqui, o conflito, em parte latente, em parte manifesto, envolve o Estado, a comunidade, Panambi, grileiros de terra e particularmente uma ONG que em 2007 levou o caso ao Ministério Público Federal, em Barreiras, na Bahia. No processo instaurado nessa instância, o principal conflito evidenciado é entre a comunidade e a UC, pelo que desde 2011 a principal diretriz de atuação adotada foi a assinatura do Termo de Compromisso. A negociação está paralisada no momento, por motivos que buscamos compreender ao longo desta pesquisa. Para enriquecer nosso estudo, as duas situações serão analisadas comparativamente.

Considerando o estudo de caso como a metodologia central deste trabalho, poderia parecer contraditório o recurso à análise comparativa de duas situações. Sobre a questão, recorremos à Yin (2001) quando esclarece, em primeiro lugar, que o estudo de caso único pode ser subdividido em unidades de análise; por exemplo, se o caso a ser estudado é um determinado programa, os projetos desenvolvidos dentro do programa podem ser unidades de análise. Nesse estudo, temos o Termo de Compromisso no âmbito da EESGT como o caso, e a relação da UC com duas distintas comunidades em torno do instrumento como unidades de análise. Resta demonstrar a pertinência da metodologia para a abordagem do tema que nos propomos, ainda conforme Yin (2001).

Para o autor, "um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos" (YIN, 2001, p. 32). Para justificar a opção pelo estudo de caso em detrimento de outras metodologias, o autor considera que o estudo de caso é particularmente recomendável quando "faz-se uma questão

do tipo 'como' ou 'por que' sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle" (YIN, 2001, p. 28). Mas além disso, Yin considera três fundamentos lógicos para a opção pelo estudo de caso único: o caso decisivo ao testar uma teoria bem formulada; o caso raro ou extremo; e o caso revelador, aquele previamente inacessível à investigação científica. Dentro da lógica deste último fundamento, o estudo de caso único também pode ser proposto como um estudo exploratório, em que um tema ainda pouco estudado pode ter suas variáveis problematizadas, apontando elementos para o desenvolvimento de um programa de pesquisa em torno da questão. É nessa direção que esperamos que nosso trabalho possa contribuir, e, como bem chama a atenção Yin (2001), o referencial teórico é a primeira base sobre a qual se estrutura o estudo de caso.

Nesse sentido, propomos um referencial teórico institucionalista, em particular a teoria dos Recursos de Uso Comum (RUC), com destaque para a caracterização proposta por Elinor Ostrom (2011), mas com apoio de outros autores, como fundamento para nossa jornada. A escolha deste referencial justifica-se na medida em que ele procura dar conta dos processos de mudanças nos arranjos organizacionais – ou de transformação institucional - de grupos sociais que compartilham o uso de recursos naturais. Através deste olhar, resgatamos como se organizava a vida nos gerais do Jalapão antes da chegada das UC, como esta organização foi alterada a partir deste evento e de que formas o Termo de Compromisso cria um novo momento a partir da negociação entre estas duas realidades.

Nosso pressuposto central é que o Termo de Compromisso potencialmente representa uma oportunidade de estabelecimento de novos arranjos organizacionais que apontem para soluções definitivas com maior equilíbrio na distribuição de custos e benefícios da Conservação para todas as partes envolvidas –, o que buscaremos, através das evidências empíricas coletadas, confirmar, apontando seus desafios, ou descartar, caso os custos sejam tão altos que inviabilizem a via do Termo de Compromisso para a mudança institucional da Conservação.

Nessa busca, nossa construção seguirá um roteiro dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo está dividido em dois momentos: no primeiro, tratamos de esclarecer os aspectos da teoria dos RUC que nos ajudarão a pensar nosso problema central. Este marco teórico foi desenvolvido no âmbito de um programa de pesquisa focado nos arranjos institucionais estabelecidos por grupos locais em torno da administração de áreas de uso

comum (*common pool resources*), ou comuns (*commons*), sendo possível estabelecer diversos paralelos entre as experiências sociais que colocaram os termos desse debate e o caso das populações tradicionais “atingidas” por Unidades de Conservação.

Apesar de não ter sido pensado no âmbito da Conservação da biodiversidade, consideramos bastante oportuno aproximar os dois campos, na medida em que nosso exercício constitui-se de pensar uma Conservação inserida nos modos de vida, e não como segmento a parte. Como diria Leff (2000), a natureza não precisa ser vista como empecilho ao desenvolvimento, mas sua condição; e além do mais, a humanidade acumula grande experiência no conhecimento dos diversos ambientes existentes no planeta, experiência esta que não deve ser desperdiçada por uma visão unilateral que definiu a incompatibilidade entre os modos de viver e a conservação da natureza, em detrimento de tantas outras formas de conservação já experimentadas, e algumas das quais registradas e reconhecidas. Essa é uma das questões de fundo que perpassam as discussões em vários momentos deste trabalho.

Na segunda parte do primeiro capítulo realizamos uma análise da Conservação, a partir de um breve resgate histórico da instituição. Este tópico tem ainda a função de introduzir as discussões que são apresentadas no segundo capítulo, em torno das populações tradicionais, na medida em que são as crenças arraigadas e hegemônicas da incompatibilidade entre Conservação x sociedade no âmbito da instituição que constituem o pano de fundo dos conflitos, dos quais inclusive o Termo de Compromisso é uma tentativa de minimização.

O segundo capítulo também será dividido em duas partes. A primeira destaca da análise da Conservação realizada no primeiro capítulo o surgimento do ator político “populações tradicionais”, como decorrência da prática de implementação das UC e de mobilização popular em função dos conflitos recorrentes nesse processo, buscando estabelecer um referencial teórico que possibilite a construção de alternativas conservacionistas mais inseridas no contexto local.

Dentro desta primeira parte, trazemos ainda uma discussão sobre a questão quilombola, uma vez que as comunidades em conflito com UC na região do Jalapão valeram-se do auto-reconhecimento quilombola para fazer frente ao conflito. Como decorrência dessa discussão, a questão da identidade nos pareceu relevante para ajudar a compreender a dinâmica que se estabelece em torno do TC, e por isso mereceu um subtópico. A segunda parte traçará um breve histórico do instrumento “Termo de Compromisso”, entendido como

decorrente dessa construção política em torno das populações tradicionais. A pesquisa documental foi bastante utilizada neste capítulo, sobretudo no que se refere à legislação pertinente ao tema, mas foi ainda mais acessada para os próximos dois capítulos, quando nos valem, para a contextualização das informações, de relatórios de campo, memórias de reunião e outros documentos públicos ou de interesse da gestão da EESGT, neste caso, devidamente autorizados, conforme autorização reproduzida no Apêndice H.

No terceiro capítulo, novamente duas partes: uma primeira em que buscaremos reconstituir as instituições locais a partir das seguintes perguntas: seriam os *gerais*<sup>6</sup> uma espécie de comuns? Que instituições locais foram construídas nos usos dos *gerais* na região do Jalapão? Sua apropriação era baseada em algum tipo de consenso informal, com regras de acesso, de uso, de propriedade? De que forma essas instituições foram evoluindo e de que forma foram afetadas pela chegada das UC na região? E uma segunda dando conta da mobilização social das comunidades englobadas pelas UC de proteção integral no Jalapão, conforme o conceito de ação coletiva, novamente baseados em Ostrom (2010) e com apoio de outros autores. Este conceito também servirá de suporte para a análise de nosso estudo de caso, objeto do quarto capítulo.

A caracterização dos *gerais* se baseará na metodologia da história de vida (PORTELLI, 2001), que basicamente procura resgatar aquela história não oficial, não registrada, através dos filtros da memória e da experiência individual, já que são por nós desconhecidos registros mais completos sobre estas questões. A pertinência desta metodologia consiste em justamente trazer à tona a forma própria de organização do espaço e do uso dos recursos naturais nos *gerais* do Jalapão adotada pelas famílias locais, que viram tais formas de organização inviabilizadas abruptamente pela chegada das UC na região. A partir dessa reconstituição, buscaremos apontar, nas considerações finais, segundo a teoria de Ostrom, quais capacidades locais (saberes, experiência, capital social e institucional) podem ser aproveitados e/ou potencializados, bem como quais lacunas precisam ser supridas, de forma a que se alcance a Conservação da biodiversidade local em estreita associação com a melhoria da qualidade de vida das populações locais inseridas em UC que prevêm sua expulsão – o que também implica pensar as capacidades das organizações públicas com atuação na região para definir seu lugar no projeto de desenvolvimento local e regional. O

---

<sup>6</sup> Forma como a população local se refere às áreas hoje englobadas pelas UC, que constituem áreas de pastejo comum.

objetivo é tentar entender as mudanças institucionais causadas com a aproximação da modernização nas fronteiras do Jalapão, inclusive as UC, e em função deste processo, qual o papel do Termo de Compromisso no processo de legitimação das UC.

Por fim, o quarto capítulo trará o estudo de caso sobre a implementação do Termo de Compromisso na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT). Grande parte deste capítulo será investida no intuito de uma contextualização da UC e das comunidades nela inseridas. A situação destas duas comunidades será comparada, de forma a melhor compreendermos a dinâmica estabelecida em torno do Termo de Compromisso, na medida em que em uma delas, o instrumento se encontra em implementação, enquanto na outra o processo se encontra paralisado.

Além disso, nos interessa entender como se estruturam as situações que levam à necessidade de assinatura de um Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de UC de proteção integral, bem como identificar os elementos que caracterizam a ação coletiva para a busca do acordo e da solução do conflito (lembrando que o Termo de Compromisso é provisório) no caso específico estudado. Como se iniciou a ação coletiva para gestão do conflito? Quais questões de fundo conformam o ambiente que levou ao TC? Que arranjos foram estabelecidos? Quem define o quê, quando e como? Que implicações para o campo da Conservação esses acordos trazem? Qual a visão dos atores envolvidos sobre o instrumento? A novidade da implementação desse instrumento nos alerta sobre os riscos de generalizações ante a falta de acúmulo de experiência e de dados sobre o tema.

Este quadro está composto com a perspectiva dos seguintes atores envolvidos no processo: comunitários, lideranças, gestores ambientais, representantes de demais órgãos públicos envolvidos, de ONG e outras instituições da sociedade civil, comunidade científica, cooperação técnica, envolvidos ou não nas instâncias de participação social locais e regionais (Conselhos de meio ambiente, de UC, Fórum Quilombola etc). Estes públicos foram ouvidos através de questionários e entrevistas, e as informações foram tratadas conforme o método da análise de conteúdo (BARDIN, 2011; BAUER, 2011). Segundo Bardin (2011, p. 48), a metodologia da análise de conteúdo consiste em um

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Neste trabalho, dentre as possibilidades oferecidas pela metodologia, tanto em termos de conteúdos passíveis de serem analisados (jornais, documentos, falas, posições corporais etc), quanto em termos de organização da informação (análise da enunciação, análise das relações, análise da expressão etc), optamos por utilizar a mais tradicional e conhecida técnica deste campo: a análise categorial. Segundo Bardin (2011, p. 43) a análise categorial consiste numa "espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem". Aplicando-a às entrevistas e questionários, agrupamos os argumentos em torno das questões suscitadas pela pesquisa. Assim é que temos quadros reunindo conjuntos de argumentos sobre o TC, sobre o fogo, sobre os *gerais* etc. Nossos esforços interpretativos levaram em conta os lugares de fala de onde surgiram os argumentos, apontando em que medida esses argumentos representavam os interesses e capacidades em jogo.

A opção por este conjunto de metodologias, que surgiram em distintos momentos ao longo da pesquisa, reflete o foco deste trabalho na dimensão organizacional dos processos que culminaram no TC na EESGT. Para dar conta da dimensão ecológica destes processos, outras metodologias se fazem necessárias, mas como primeira aproximação, e ainda, considerando que a dimensão organizacional na perspectiva das comunidades tradicionais é uma das maiores lacunas no modelo de gestão da Conservação no Brasil, entendemos que a base aqui proposta tem todas as condições de receber o aporte das ciências biológicas num eventual crescimento em escala do trabalho aqui apenas iniciado.

Por fim, também o texto do Termo de compromisso será analisado a partir da perspectiva dos princípios de desenho de instituições robustas para o manejo de recursos de uso comum de Elinor Ostrom (2011), de forma a entender se o instrumento realmente aponta para um fortalecimento da organização local na sustentabilidade do manejo dos recursos naturais. Esses questionamentos nos conduzirão às considerações finais, quando retomaremos a pergunta central deste trabalho: poderia o Termo de Compromisso criar espaços que possibilitassem, mediante o conhecimento histórico e o incentivo e apoio ao conhecimento local, o reconhecimento das regras locais como importantes para a Conservação, ainda que no interior de UC de proteção integral? Não significa qualquer pretensão de generalizar as

conclusões deste trabalho para todos os contextos, mas considerar a possibilidade de que criar um ambiente institucional favorável à Conservação, em vez de impô-la à força, talvez seja mais efetivo e coerente com os princípios de sociedades democráticas.

## Capítulo 1 – Uma análise institucionalista da Conservação: o contraponto do conceito de recursos de uso comum

Os limites postos pelas condições ambientais à reprodução das sociedades humanas são uma constante na história. A agricultura, surgida por volta de 10 mil anos, representou um salto em termos de redução das incertezas, possibilitando, assim, o surgimento das primeiras grandes civilizações e impérios (MAZOYER & ROUDART, 2010), criando as bases de uma estrutura social que permanece no mundo moderno. Desde então, a agricultura “tornou-se o principal fator de transformação da ecosfera” (MAZOYER & ROUDART, 2010), levando inicialmente aos grandes desmatamentos, que por sua vez geraram novos ecossistemas, a exemplo do vale do rio Nilo, no Egito, ou as savanas (MAZOYER & ROUDART, 2010).

De caçadoras-coletoras, eventualmente praticando algum tipo de protoagricultura, as sociedades foram paulatinamente sendo “conquistadas” pela agricultura, no que os autores denominam de “Revolução Agrícola Neolítica” – a primeira técnica de agricultura, de corte-queima, tornou-se possível pelo desenvolvimento de ferramentas de pedra polida capazes de cortar árvores. Este processo contínuo de aprendizagem, que se desenrolou de forma gradual, ao longo de milênios, e desigual, na medida em que sociedades caçadoras-coletoras resistem até os dias atuais, foi definindo não apenas a condição em que as sociedades antigas se estruturavam, mas em que suas próprias estruturas (instituições e conhecimentos) foram interferindo nas características do meio, sendo difícil refazer o percurso através do qual a natureza que nos chega na modernidade foi sendo construída, bem como construindo as sociedades humanas.

É, em resumo, a ideia do conceito de co-evolução, segundo o qual “todas as culturas humanas têm alterado os ecossistemas há milênios, enquanto a natureza exerceu simultaneamente pressões evolutivas sobre a biologia humana e os sistemas sociais” (COLBY, 1992, p. 145 *apud* VIEIRA, 2001, p. 298). Esse conceito refuta a crença, que persiste mesmo contra todas as evidências históricas, numa natureza “pura”, intocada pelo homem, a ser preservada desse contato através de áreas especialmente protegidas, como as Unidades de Conservação. Como lembra Diegues (2004), a natureza não se fez *apesar* do homem, mas *com* ele.

Nesse sentido, regras de acesso aos recursos naturais, bem como de sua distribuição, com o fito de evitar seu esgotamento, e, ao mesmo tempo, atender às necessidades de reprodução de toda a comunidade, são muito antigas. Instituições como o *afolhamento regulado* na Europa feudal (MAZOYER & ROUDART, 2010), por exemplo, baseavam-se na definição de áreas particulares de cada família, onde mantinham hortas, bem como na distribuição das áreas comuns entre estas mesmas famílias para os cultivos principais, pastejo e retirada de madeira e caça, englobando, portanto, uma combinação de tipos distintos de propriedade, inclusive a comunal e as reservas de floresta.

Conforme os autores, o ciclo entre aumento da produtividade, crescimento populacional, crise de abastecimento, epidemias de fome e doenças, queda da população, quando parte dos recursos naturais se recompunham, gerando condições para a retomada da agricultura e ensejando, em diversos momentos, a difusão de técnicas, ferramentas e arranjos institucionais que possibilitaram verdadeiras revoluções agrícolas, proporcionando novos ganhos de produtividade, e reiniciando assim o ciclo, repetiu-se ao longo de milênios desde o desenvolvimento da agricultura. Em que pese que essa explicação simplificada não deveria levar à conclusão apressada de que, para os autores<sup>7</sup>, os problemas ambientais do passado deveram-se simplesmente a questões técnicas, perguntamos: por que apenas nos anos 60 do século XX surgiria um movimento centralmente preocupado com os problemas ambientais e a iminente ameaça à sobrevivência humana, se, de fato, estes problemas sempre a desafiaram?

É interessante observar, nesse sentido, que o Ambientalismo<sup>8</sup> surge num contexto de crescente urbanização dos modos de vida, o que tem levado a uma sacralização da Natureza, dissociando-a de seu papel enquanto provedora das condições de sobrevivência. Neste movimento, as atividades rurais passam a ser vistas como uma profanação, e esta visão de mundo urbana está na base mesma dos conflitos entre populações tradicionais, profundamente

---

<sup>7</sup> Mazoyer & Roudart (2010) reconhecem e descrevem detalhadamente o peso de outras variáveis sócio-econômicas. Segundo estes autores, o problema demográfico é muito mais determinado em relação à capacidade produtiva que ao número absoluto de pessoas. Estes autores reconhecem ainda que a concentração de terras ou, ao contrário, o minifundismo, têm ambos um papel marcante na incapacidade dos agricultores de se alimentarem adequadamente. Sen (2010), analisando diversas fomes no mundo, chega a conclusões similares, ressaltando que os agricultores, mais que qualquer outro grupo social, são os mais penalizados pela fome, justamente por seu menor poder aquisitivo para a compra de alimentos em caso de catástrofes naturais ou mudanças no regime de acesso aos recursos, por exemplo.

<sup>8</sup> Optamos pela terminologia Ambientalismo em detrimento de movimento ambientalista por entendermos que a ideia de movimento social, associada a esta segunda denominação, não dá conta do fenômeno. Em vez de movimento, pensamos o Ambientalismo como um campo de forças (BOURDIEU, 2007), que será explicado ainda neste tópico. Para maiores informações sobre a história do Ambientalismo, ver CASTELLS, 2000; LEIS, 2004; MARTÍNEZ ALIER, 2011.

dependentes da agricultura e outras atividades em direto contato com os recursos e ciclos naturais, e a Conservação da biodiversidade, financiada pela sociedade industrial, cujos recursos financeiros provêm de atividades de alto impacto ambiental.

Enquanto o princípio do poluidor-pagador, que informa a legislação ambiental brasileira, institui a figura da compensação ambiental<sup>9</sup> para atividades de alto impacto, criando uma inusitada (e paradigmática) interdependência entre alto impacto e conservação, as atividades de subsistência simplesmente se despem de qualquer relevância, podendo ser abertamente invisibilizadas e reprimidas. Evidencia-se, portanto, o choque entre matrizes institucionais distintas – a subsistência, associada aos modos de vida tradicionais, e a acumulação, matriz dominante na modernidade, que informa as políticas públicas e exerce pressão sobre matrizes institucionais pré-modernas. É a partir desta percepção que elegemos o referencial teórico dos Recursos de Uso Comum (OSTROM, 2011) para pensar o potencial inovador do Termo de Compromisso para a Conservação da biodiversidade.

### **1.1 Recursos de uso comum: a transformação institucional como uma escolha social**

O clássico artigo de Garret Hardin, *A Tragédia dos Comuns*<sup>10</sup> (1968), reflete uma crença bastante arraigada no modelo de gestão ambiental praticada no Brasil, e muito particularmente no âmbito da gestão de Unidades de Conservação (UC). Em diversos documentos, repete-se que os usos locais dos recursos naturais são a principal ameaça à integridade das UC, independente se se tratam de atividades de alto impacto ou de atividades de subsistência regidas por regras praticadas há séculos ou décadas por grupos locais.

O programa de pesquisa em torno dos Recursos de Uso Comum (RUC) levanta importantes questionamentos a esta crença, embora seu foco não tenha sido a Conservação da biodiversidade, mas sim, a sustentabilidade no uso prolongado dos recursos naturais e a

---

<sup>9</sup> Pagamento em dinheiro ou prestação de serviços devido por atividades de alto impacto, a ser calculado conforme o custo do empreendimento, e não necessariamente da valoração dos seus custos ambientais – questão que tem ocupado economistas das mais distintas correntes -, e preferencialmente destinado à implementação e gestão de UC.

<sup>10</sup> Seu argumento central consiste em que, numa situação de pasto aberto a todos “cada homem se encontra envolvido em um sistema que o compele a aumentar seu gado sem nenhum limite, em um mundo que é limitado. A ruína é o destino ao qual todos os homens se precipitam, perseguindo cada um seu próprio interesse em uma sociedade que crê na liberdade dos bens comuns” (HARDIN, 1968, p. 1244, *tradução livre*).

capacidade de determinados grupos humanos em estabelecer regras para si mesmos que são efetivamente cumpridas. Neste trabalho, buscamos aplicar este referencial teórico ao caso específico da Conservação da biodiversidade, na medida em que propomos pensá-la de maneira integrada à vida em sociedade e não como um compartimento separado.

Surgida no âmbito da escola de pensamento conhecida como Institucionalismo<sup>11</sup>, a teoria dos RUC oferece *insights* importantes para um questionamento das atuais práticas conservacionistas, alguns dos quais tentaremos traduzir ao longo deste trabalho e mais especificamente no próximo tópico deste capítulo, quando traremos uma análise institucionalista da Conservação. Em função de nosso referencial teórico, é importante alertar para a distinção entre instituições e organizações. As instituições podem ser definidas como “as regras do jogo em uma sociedade” (NORTH, 2001, p. 13, *tradução livre*), ou conforme assumimos aqui, as “regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana (HALL & TAYLOR, 2003, p. 209). Encarnam, portanto, toda uma estrutura de incentivos e restrições à ação humana, que podem se dar de maneira formal, através de leis, por exemplo, ou informal, como valores.

As organizações, por outro lado, seriam as estruturas estabelecidas para administrar as instituições – embora nem todas as instituições contem com organizações. Uma das correntes da teoria institucionalista, a sociológica<sup>12</sup>, se baseia na Teoria das Organizações, enfocando o quanto estas influenciam a transformação institucional. Assim, a Conservação será aqui pensada como instituição que alcançou um status formal, na forma de política pública<sup>13</sup>, e conta com todo um aparato estatal e não estatal (ONG, movimentos sociais etc) que interferem na sua gestão e transformação.

---

<sup>11</sup> Surgido no seio das ciências sociais no final do século XIX, como crítica à então hegemônica abordagem comportamentalista (*behaviorismo*) na política, que partia da premissa de que as ações políticas refletiam as preferências individuais (Immergut 1998, Hall & Taylor 2003), e, no campo da economia, ao *homo economicus*<sup>11</sup> da economia clássica (Veblen 1987), a novidade do institucionalismo consistia justamente em reconhecer o quanto as escolhas individuais são intermediadas pelas opções colocadas pela estrutura social e, por outro lado, em perceber que o indivíduo maximizador de lucros não agia dissociado de um conjunto de valores.

<sup>12</sup> As outras correntes são o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (Immergut 1998, Hall & Taylor 2003).

<sup>13</sup> Thomas Dye (1984 *apud* Souza 2006, p. 24) definia políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Pensamos aqui política pública como um processo de escolha social, em que o Estado tem um papel facilitador mas não como único protagonista. Nesse sentido, a definição de Höfling (2001, p. 31) é a que mais se aproxima da concepção que assumimos aqui: “as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”.

Apesar de, em seu amplo espectro de abordagens, a teoria institucionalista oferecer diversas possibilidades para a análise que nos propomos, a teoria dos RUC consistirá na espinha dorsal deste trabalho. Eventualmente, outros autores serão acionados em reflexões incidentais, cujas contribuições foram mais aprofundadamente discutidas em outros momentos (LINDOSO & PARENTE, 2013b).

Elinor Ostrom, em sua principal obra, *Governing The Commons*<sup>14</sup>, questiona tanto a propriedade privada como a propriedade pública como os melhores caminhos para garantia da conservação dos recursos naturais; a partir dos casos de arranjos institucionais duradouros no manejo de recursos de uso comum, a autora demonstra que a propriedade coletiva tem sido experimentada há milênios, e da análise destas experiências extrai implicações decisivas para a própria teoria institucional. O termo “recursos de uso comum” (RUC) “alude a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, grande o suficiente para tornar custoso (ainda que não impossível) excluir aos beneficiários potenciais”<sup>15</sup> (OSTROM, 2011<sup>16</sup>, p. 77).

A organização em torno da propriedade comunal, no entanto, não exclui formas de apropriação privada; na verdade, os dois tipos de propriedade historicamente têm sido usados conjuntamente, de acordo com o tipo de recurso que se trata. A vantagem da propriedade comunal é que ela “promove o acesso geral à produção ótima de certos tipos de recursos, ao tempo que dispõe de toda a comunidade para as medidas de conservação necessárias para proteger estes recursos de sua destruição” (NETTING, 1976, p. 145 *apud* OSTROM, 2011, p. 127). Segundo Ostrom (2011, p. 126/127), Netting

argumenta que as formas comunais de propriedade da terra são mais adequadas para resolver problemas enfrentados pelos apropriadores quando: 1) o valor da produção por unidade de terreno é baixa; 2) a frequência ou dependência do uso ou rendimento é baixa; 3) a possibilidade de melhora ou intensificação é baixa; 4) requer um grande território para uso eficiente, e 5) requer grupos relativamente grandes para atividades de investimento de capital.

<sup>14</sup> Ainda sem tradução para o português, mas em sua versão em espanhol, que utilizamos aqui, foi traduzido como “El Gobierno de los Bienes Comunes”, ou o Governo dos Bens Comuns.

<sup>15</sup> Os casos analisados por Ostrom (2011, p. 72) consistem em RUC “de pequena escala, localizados dentro de um país, onde o número de indivíduos afetados varia de 50 a 15000 pessoas cujas rendas dependem de maneira importante do RUC [...]”. Além disso, estes RUC são: “1) recursos renováveis mais que não renováveis, 2) situações em que há escassez substancial mais que abundância, e 3) situações em que os usuários podem causar-se dano entre si de maneira importante, mas não situações em que os participantes podem produzir um dano externo maior a outros. Deste modo se excluem todos os problemas assimétricos de contaminação, além de qualquer situação em que um grupo pode formar um cartel e controlar uma parte do mercado grande o suficiente para determinar seus preços” (OSTROM, 2011, p. 73).

<sup>16</sup> Todas as citações extraídas da referida obra serão aqui apresentadas em tradução livre a partir da tradução do espanhol.

Além disso, a autora faz uma distinção importante entre o *sistema de recursos* e o fluxo de *unidades de recurso* produzidas pelo sistema: o recurso como *acervo* e a exploração de unidades de uso como um *fluxo* (OSTROM, 2011, p. 78). “As unidades de recurso não se utilizam de maneira conjunta, mas seu sistema sim é suscetível de ser usado de forma conjunta” (OSTROM, 2011, p. 79/80). Ou seja, a apropriação é realizada de forma individual, geralmente familiar, mas o sistema em que se insere o recurso não é tido como propriedade particular.

Através de uma leitura bastante peculiar da Teoria dos Jogos, um dos pilares da Teoria da Escolha Racional, Ostrom (2011) propõe um esforço teórico que dê conta das situações em que grupos humanos – que ela considera como indivíduos com uma função de preferência por condições que favorecem a sustentabilidade dos recursos, dentro de uma lógica racional que envolve a percepção de custos e benefícios<sup>17</sup> - conseguiram estabelecer regras para si mesmos, que são efetivamente seguidas sem necessidade de uma autoridade externa.

Aos jogos da Tragédia dos Comuns (já referido), do Dilema do Prisioneiro<sup>18</sup> e da Lógica da Ação Coletiva<sup>19</sup>, todos advogando a impossibilidade da auto-organização e o fatal resultado de uma “tragédia”, e que, segundo a autora, têm inspirado a gestão ambiental de grande parte dos países, Ostrom (2011, p. 96), seguindo a Bates (1988), propõe, como alternativa, uma “teoria dos jogos repetitivos em condições de incerteza”, sustentada empiricamente pelas experiências retratadas pela autora: sistemas de irrigação, de recursos florestais, de pesca, dentre outros, em que regras de apropriação e gestão comunal dos recursos cumprem um importante papel na sustentabilidade dos recursos.

Embora considerando que as situações de uso de recursos naturais comuns sejam bem mais complexas que os modelos de jogos propostos pela Teoria dos Jogos, Ostrom (2011, p.

---

<sup>17</sup> “Quatro variáveis internas (benefícios esperados, custos esperados, normas internas e taxas de desconto) afetam a escolha de estratégias de um indivíduo (OSTROM, 2011, p. 87). Conscientes das implicações de tal assunção para uma teoria da ação coletiva, mantemos uma postura crítica quanto a este postulado, entendendo que a motivação para o engajamento em atitudes cooperativas pode ter origem diversa ao cálculo racional, como identidade, laços de parentesco etc. No entanto, a própria autora reconhece, ainda que implicitamente, o peso destes fatores.

<sup>18</sup> Ostrom considera que este modelo formalizou a Tragédia dos comuns: dois prisioneiros, incomunicáveis, adotam estratégias que, ao final, são piores para os dois, pois nenhum confia que o outro confessará o crime. A autora demonstra a limitação deste modelo para se pensar a gestão de recursos comuns, uma vez que os jogadores não são incomunicáveis e têm liberdade para mudar as regras do jogo, o que não acontece no caso dos prisioneiros.

<sup>19</sup> Título da principal obra de Mancur Olson (1965), que enfatiza: “a menos que o número de indivíduos seja muito pequeno, ou a menos que exista coerção ou algum outro dispositivo especial para fazer com que os indivíduos atuem em favor de seu interesse comum, *indivíduos racionais com interesses próprios não atuarão para alcançar seus interesses comuns ou de grupo* [p. 2, itálicos no original] (*apud* OSTROM, 2011, p. 42).

68) entende que “todos os arranjos institucionais podem ser considerados como jogos em forma extensiva”, alinhando-se à definição de North (2001) das instituições como as regras do jogo. Evocando tal imagem, a autora quer enfatizar que

[...] as opções particulares disponíveis, a sequência dessas opções, a informação proporcionada e as recompensas ou sanções relativas a diferentes sequências de jogadas podem mudar o padrão de resultados alcançado. Adicionalmente, a estrutura particular do meio físico afetado também terá um forte impacto na estrutura do jogo e em seus resultados. Portanto, um conjunto de regras utilizado em um ambiente físico determinado pode ter consequências consideravelmente diferentes se utilizado em outro ambiente (OSTROM, 2011, p. 68).

Ostrom demonstra que a principal falha dos modelos teóricos que prevêm a tragédia dos comuns é que estes confundem recursos de uso comum com recursos de acesso aberto – situação em que não há limite no número de usuários; além disso, não levam em consideração a capacidade de comunicação entre os envolvidos para solução de problemas comuns. Nesse sentido, ao advogar que apenas a interferência de um poder centralizado (estatal ou privado) pode resolver o problema da organização para a sustentabilidade, estes modelos não explicam “o que farão os indivíduos quando têm autonomia para desenhar suas próprias instituições e podem influir nas normas e nos benefícios recebidos” (OSTROM, 2011, p. 312).

Portanto, a teoria desta autora (2011, p. 115) se preocupa em “estudar como os indivíduos criam suas próprias instituições, como se comprometem a cumprir suas próprias regras e como vigiam seu cumprimento”. Ou seja, sua teoria é uma teoria da transformação institucional no âmbito da auto-organização para a auto-gestão de RUC de pequena escala, e ao processo que leva a essa construção a autora denomina ação coletiva. Para Ostrom (2010<sup>20</sup>, p. 155), “problemas de ação coletiva ocorrem quando indivíduos escolhem ações – como construir e manter um sistema de irrigação – em uma situação de interdependência”. A ação coletiva, portanto, é um processo de transformação institucional que, segundo a autora, se dá de forma incremental e autotransformadora.

Considerando que “os custos de transformação de uma situação na qual os indivíduos atuam de maneira independente a outra em que coordenam suas atividades podem ser muito altos” (OSTROM, 2011, p. 91), a autora identificou, no caso em que acompanhou o processo de criação de novas regras – para o acesso e conservação de lençóis freáticos na Califórnia,

---

<sup>20</sup> Todas as citações deste texto foram livremente traduzidas a partir do original, em inglês.

Estados Unidos – que “o investimento na mudança institucional não se alcançou de uma só vez” (OSTROM, 2011, p. 242). Ao contrário, mudanças iniciais menores geraram “benefícios intermediários dos investimentos iniciais antes que se requeresse que alguém fizesse investimentos maiores. Cada mudança institucional transformou a estrutura dos incentivos dentro da qual poder-se-ia tomar decisões estratégicas futuras” (OSTROM, 2011, p. 242). A partir destes pequenos passos, foi possível “construir sobre o capital social já criado para resolver problemas maiores com acordos institucionais maiores e complexos” (OSTROM, 2011, p. 320).

Para uma contextualização da ação coletiva, Ostrom propõe que sejam observadas as seguintes variáveis estruturais: “[...] que não essencialmente dependem de uma situação se repetir [...]: 1. o número de participantes envolvidos; 2. se os benefícios são substrativa ou totalmente compartilhados [...]; 3. a heterogeneidade dos participantes; e 4. comunicação face-a-face” (OSTROM, 2010, p. 156). Já para os casos em que há a repetição da situação, é possível o impacto de variáveis estruturais adicionais: “5. informação sobre ações passadas; 6. como os indivíduos estão ligados; e 7. se os indivíduos podem entrar ou sair voluntariamente” (OSTROM, 2010, p. 157). O conceito de ação coletiva, portanto, é intrínseco ao de recursos de uso comum, e será acionado também em nossas análises.

Daí porque falar em recursos de uso comum, na perspectiva de Elinor Ostrom, é falar da organização social; as instituições se evidenciam, nesse marco teórico, como frutos da ação coletiva, independente de autoridades centralizadas. Nesse sentido, sua própria definição de instituições aplica-se bastante especificamente ao seu objeto de estudo:

[...] os conjuntos de regras em uso que se aplicam para determinar quem tem direito a tomar decisões em certo âmbito, que ações estão permitidas ou proibidas, que regras de afiliação serão usadas, que procedimentos devem ser seguidos, que informação deve ou não ser facilitada e que retribuições se distribuirão aos indivíduos segundo suas ações (OSTROM, 2011, p. 109).

Por regras, a autora entende “declarações prescritivas que proíbem, requerem ou permitem algumas ações ou resultados” (OSTROM, 1986a *apud* OSTROM, 2011, p. 245). Pelo menos um destes elementos deve estar presente para que exista uma regra. Além disso, “não dever-se-ia falar de uma ‘regra’ a menos que a maioria das pessoas cujas estratégias se

vejam afetadas saibam de sua existência e suponham que os outros supervisionam o comportamento e sancionam o descumprimento” (2011, p. 109). Nesse sentido,

Uma mudança em qualquer regra que afete o conjunto de participantes, o conjunto de estratégias disponíveis para estes, o controle que têm sobre os resultados, a informação que possuem e seus benefícios (E. Ostrom, 1986a) é uma transformação institucional (2011, p. 247).

A criação de UC de proteção integral sobre territórios tradicionais têm representado uma transformação institucional importante sobre seus modos de vida, não apenas pelas restrições impostas sem consulta ou qualquer tipo de participação, como também pela série de incentivos que começa a gerar a partir daí, resultando na diminuição das atividades das famílias por medo das represálias e no êxodo dos jovens em busca de oportunidades em outros setores de trabalho e até mesmo outras regiões, ante a falta de perspectiva de desenvolvimento de suas atividades e até mesmo de sua permanência no território.

Ainda segundo a autora, existem três níveis de regras: o operacional, o coletivo e o constitucional. No primeiro nível estão “os processos de apropriação, provisão (criação), monitoramento e cumprimento das regras” (OSTROM, 2011, p. 111). No nível coletivo, “os processos relacionados com o desenho de políticas públicas, a administração e a designação de decisões políticas” (OSTROM, 2011, p. 111), enquanto no nível constitucional “têm lugar a formulação, a governança, a designação e a modificação das decisões constitucionais (OSTROM, 2011, p. 112). A auto-gestão pressupõe mover-se “entre um nível e outro como uma estratégia fundamental” (OSTROM, 2011, p. 113) para resolver problemas concretos. Por outro lado, “os indivíduos que não possuem nenhuma autoridade de organização ou auto-gestão estão enredados em um ‘mundo de um só nível’. A estrutura de seus problemas lhes é dada e o mais que podem fazer é adotar estratégias dentro desses limites” (OSTROM, 2011, p. 113).

Muitas vezes, antes da chegada das UC, as populações tradicionais tinham relativa autonomia no desenho de suas regras operacionais – o que é tanto mais verdade quanto mais “isoladas” se encontravam; mas a partir da mudança institucional representada pela área protegida passaram a ter suas práticas criminalizadas, perdendo não só sua autonomia como a capacidade de manter a sustentabilidade dos recursos. No caso do Jalapão, a criminalização do fogo utilizado para o manejo das pastagens nativas dos *gerais* levou a uma redução do

fogo manejado pelas famílias. No entanto, a redução do fogo levou ao aumento da biomassa das gramíneas locais – antes mantidas sob controle pelo próprio fogo dos usuários das pastagens -, e o conseqüente aumento dos incêndios, com conseqüências provavelmente ainda mais catastróficas que as do manejo local. Em todas as entrevistas realizadas com os mais velhos<sup>21</sup>, ficou patente a percepção de que antes das UC colocava-se muito mais fogo, no entanto, não se viam incêndios que atravessavam municípios como hoje é comum.

A mobilização em torno do reconhecimento do manejo do capim dourado e da cobrança pela assinatura do Termo de Compromisso representa a capacidade das comunidades locais em recusar-se a ser jogada em um “mundo de um só nível” (OSTROM, 2011, p. 113), em que a estrutura de sua situação é dada por outros, embora a parcialidade do reconhecimento de seu manejo tradicional por parte dos gestores ambientais, ao longo do tempo, venha levando muitos indivíduos menos confiantes no poder da mobilização popular a de fato reduzir ou abandonar suas atividades. O que fica patente nas falas dos entrevistados é a não conformidade com uma situação de ilegalidade, sendo preferível vender o gado ou mesmo deixá-lo subalimentado a ser criminalizado. D. Ercinda Matos<sup>22</sup>, 68 anos, traduz esse sentimento de incoformidade ante a ilegalidade:

Pra trás, botava muito fogo, mas agora o Ibama tirou tudo, não bota fogo, não pode derrubar roça. [...] o povo do Ibama, já veio mandado de lá, e ninguém num pode ser contra a lei, a lei nós tem que cumprir. Que eu fui pensar, como é que você vai ser contra a lei? Eu num vou, não, aí não, nós tudo tem que obedecer. E todo mundo obedeceu.

Em uma situação estruturada de tal forma, em que as opções são prejudicar a capacidade de sustento da família ou ser criminalizado, não se pode considerar que as escolhas realizadas reflitam uma “preferência” qualquer. De fato, trata-se muito mais de falta de opção, em que por mais que uma opção seja feita, permanece o sentimento de falta de

---

<sup>21</sup> Dentre os comunitários, tivemos 24 entrevistados, cujo perfil consta do tópico das fontes, ao final deste trabalho. Consideramos como mais velhos aqueles entrevistados ao redor ou acima de 60 anos, público que apresentou posicionamentos marcadamente próximos entre si e sensivelmente diferenciados das demais faixas etárias. Definimos ainda a faixa etária de meia-idade como indo de 40 a 55 anos, e jovens, aqueles abaixo dos 40 e acima de 20. Vale ressaltar que dentre os entrevistados de meia-idade, encontram-se tanto posicionamentos próximos aos dos mais jovens, quanto dos mais velhos.

<sup>22</sup> Viúva, natural da comunidade do Galhão, Mateiros, lavradora aposentada, parteira de mais de 300 crianças, mãe de 10 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15/03/2013.

liberdade. D. Francisca Santos, mais conhecida como D. Chica<sup>23</sup>, 65 anos, em conversa quando já havíamos desligado o gravador, afirmou considerar uma escravidão a forma como as restrições pelos órgãos ambientais foram impostas.

Ostrom (2011, p. 311) considera que “as políticas públicas baseadas na noção de que todos os apropriadores de RUC são incompetentes e que se deve impor-lhes regras podem destruir o capital institucional acumulado durante anos de experiência em casos locais particulares [...]”. Nesse sentido,

Uma vez que os usuários eram percebidos como a fonte dos problemas de sobreuso e degradação, presumia-se que as autoridades centrais poderiam aplicar o conhecimento científico para manejar esses recursos com sucesso ao longo do tempo através de políticas uniformes relativas a todas as florestas em um país. [...] Apesar disso, em muitos casos, a devoção a políticas florestais cientificamente informadas e centralizadamente concebidas, significou na realidade que muitas florestas foram inteiramente colocadas em regime de livre-acesso e degradadas no tempo porque os usuários locais não têm mais que direitos de usuários *de facto*, sem direito algum a desenhar regras de limite de uso ou de provisão de monitoramento e outros recursos necessários (AGRAWAL & OSTROM, 1999<sup>24</sup>, p. 09).

De fato, a nacionalização de recursos antes geridos por arranjos comunais operacionalizou essa destruição, que a Conservação agora reproduz sob a justificativa do bem público, visando ao bem-estar do povo enquanto entidade difusa e abstrata. Embora trate-se, no caso das UC de proteção integral, de impedir o uso dos recursos, em vez de transferi-lo a outros titulares, a mudança nos regimes locais igualmente pode produzir problemas ambientais, como vimos no caso do fogo para o Jalapão, e sociais.

Além do mais, a presença de populações no interior de áreas preservadas significa, numa perspectiva co-evolucionista, não apenas que sua presença não comprometeu a preservação, mas que talvez ela esteja relacionada com tal *status*. O grau de desconhecimento da influência da ação humana na conformação de ambientes assumidos como selvagens e intocados é uma das mais importantes lacunas da ciência conservacionista (DIEGUES, 2004). No entanto, esta ciência é tomada por alguns atores como o parâmetro único que deveria guiar as decisões políticas sobre a Conservação (DRUMMOND & FRANCO, 2009). Assumindo a

<sup>23</sup> Viúva, natural da comunidade do Galhão, lavradora aposentada, artesão de capim dourado, mãe de 16 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15/03/2013.

<sup>24</sup> Todas as citações trazidas deste texto serão apresentadas em tradução livre do original em inglês.

certeza apriorística de que a intervenção humana é necessariamente negativa, esta abordagem considera que atribuir qualquer relevância à questão cultural para questões de Conservação significa reforçar o antropocentrismo.

Como antídoto a posturas que se pretendem absolutas, desconsiderando o quanto as políticas refletem processos de escolha social, acompanhamos a Berkes (2002<sup>25</sup>, p. 312), que entende que as políticas deveriam ser vistas, mais que como representantes de um saber supremo e imutável, como “hipóteses, e a gestão como experimentos a partir dos quais gestores podem aprender”, instituindo, assim, o que o autor denomina “gestão adaptativa”. Nesse modelo de gestão, a incerteza seria abertamente assumida como um desafio que não deve imobilizar a ação, mas que levaria ao aprendizado através da ação (aprender fazendo). Esta atitude diante da política e da instituição Conservação, parece-nos, é a base que torna possível uma gestão ambiental democrática.

Nesse sentido, a principal implicação de uma teoria da ação coletiva para a auto-gestão de RUC na transformação da gestão ambiental centralizada é a de que “sob as circunstâncias certas, usuários locais podem administrar suas florestas mais sustentavelmente do que se dependessem de um funcionário do governo para desenhar regras efetivas, implementá-las e monitorar sua performance” (AGRAWAL & OSTROM, 1999, p. 14). As circunstâncias certas envolveriam pelo menos:

mudanças em direitos de propriedade sobre recursos que garantam aos usuários locais direitos e capacidades de fazer regras operacionais. Adicionalmente, tais iniciativas deveriam permitir aos usuários a tomada de decisões coletivas e constitucionais. Além disso, a probabilidade de sucesso é aumentada através da promoção de condições que gerem auto-organização entre os grupos locais (AGRAWAL & OSTROM, 1999, p. 23).

Falar em circunstâncias certas significa que a sustentabilidade dos recursos comuns não depende apenas do compromisso interno ao grupo, mas também das pressões externas que sofre de outros usuários, do Estado ou mesmo de novas conjunturas, como, por exemplo, a alta de preços de um produto ou a modernização de técnicas produtivas, algumas vezes receitadas como antídoto para o impacto de práticas tradicionais. No caso do Jalapão, tanto a implantação dos projetos de soja na chapada da Serra Geral, como a criação de UC e até a

---

<sup>25</sup> Todas as citações trazidas deste texto serão apresentadas em tradução livre a partir do original em inglês.

“revelação” da região como destino turístico de primeira grandeza são exemplos de processos decorrentes de decisões externas às comunidades locais com implicações diretas sobre seu ambiente e sua organização social.

Embora a teoria de Ostrom, particularmente, tenha optado por focar os arranjos de auto-gestão, a autora também evidencia a necessidade de que estes arranjos sejam reconhecidos pelos governos centrais como condição para sua manutenção. Os desdobramentos empíricos e teóricos do programa de pesquisa sobre os RUC, ao estendê-los para recursos comuns em escala global e/ou envolvendo atores bastante heterogêneos entre si, também ampliaram o leque de arranjos possíveis e necessários para dar conta destas situações (BERKES, 2002). Dentre os seis modelos apontados por este autor<sup>26</sup>, que ele entende estarem equivocadamente resumidos sob a ideia de co-gestão, destacamos justamente aquele a que atribuiu esta denominação, na medida em que representa o arranjo entre comunidades locais e o governo central – o que mais se aproxima do nosso estudo – e em que se fundamenta sobre a ideia da gestão adaptativa, já discutida.

Para Berkes, o desafio é justamente garantir que os arranjos institucionais reflitam as escalas em que os recursos naturais se organizam. Ecossistemas se inter-relacionam de maneiras complexas, e tanto os recursos geridos por grupos locais podem sofrer influências das alterações no sistema maior em que se insere sua base de recursos, como pode igualmente influenciá-lo. Nesse sentido, são importantes arranjos institucionais que dêem conta da necessária integração horizontal, entre usuários localizados em espaços distintos, contíguos ou não, assim como da integração vertical, entre diferentes instâncias hierárquicas. A co-gestão, nos termos colocados por Berkes (2002), portanto, é a referência que adotamos para pensar o Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de UC de proteção integral.

O não reconhecimento das regras locais, bem como a desconsideração dos fatores externos e internos que comprometem sua sustentabilidade, tem levado a Conservação a reforçar a visão de práticas tradicionais, de baixo nível de insumos externos, como técnicas

---

<sup>26</sup> São os seguintes modelos: organismos de múltiplos atores, que uniria múltiplos grupos de interesses e o governo na gestão, como é o caso dos conselhos; organizações de fortalecimento da co-gestão para o desenvolvimento, normalmente envolvendo uma triangulação entre ONG, usuários locais e o governo; ciência cidadã, envolvendo um grupo de ativistas e o governo; comunidades de políticas, envolvendo questões nos níveis local, regional e internacional, estes dois últimos com um caráter maior de produção de informação e orientações para políticas, mas sem mecanismos de efetivo compartilhamento de poder; e finalmente redes mundiais de movimentos sociais, que estabelecem ligações Norte-Sul para fazer frente a impactos de instituições globais (BERKES, 2002, p. 303). Para não repetir o arranjo de co-gestão, em destaque no texto.

atrasadas, altamente impactantes, fadadas ao desaparecimento, e propor como alternativas para o envolvimento da população local medidas compensatórias e “novas ruralidades” (CALLOU, 2004), que implicam o abandono das práticas e conhecimentos locais. Isto quando se consegue superar a estratégia da “guerra da biodiversidade” (NEUMANN, 2004), que consiste em associar a efetividade da política a ações de repressão. Portanto, uma teoria da ação coletiva para a auto-gestão de RUC chama a atenção para o fato de que

[...] os indivíduos que não podem criar novas regras em um ambiente indiferente, podem adotar novas regras sob um regime político que permita uma autonomia local substancial, que invista em agências executivas e proporcione espaços gerais de escolha institucional e de resolução de conflitos (OSTROM, 2011, p. 353).

No próximo tópico, apresentaremos os princípios de desenho institucional relacionados aos RUC de longa duração analisados pela autora.

### **1.1.1 Princípios de desenho dos RUC**

Neste tópico, procuraremos compreender os princípios de desenho apontados por Ostrom como caracterizadores das instituições de longa duração na auto-gestão de RUC, de forma a reunirmos os elementos que serão por nós acionados na caracterização dos *gerais* do Jalapão como um RUC. Por “princípio de desenho” a autora entende “um elemento ou condição essencial que permite explicar o êxito destas instituições para manter um sistema de RUC e manter o cumprimento das regras geração após geração de apropriadores” (OSTROM, 2011, p. 168). São oito os princípios elencados:

- 1. Limites claramente definidos**
- 2. Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**
- 3. Arranjos de escolha coletiva**
- 4. Monitoramento**
- 5. Sanções graduais**
- 6. Mecanismos para a resolução de conflitos**
- 7. Reconhecimento mínimo de direitos de organização**

8. **Entidades aninhadas (este último, para o caso de RUC que formam parte de sistemas mais amplos).** (OSTROM, 2011, p. 165, grifos nossos).

O primeiro princípio, **limites claramente definidos**, refere-se à definição não apenas dos limites físicos do RUC, mas também dos usuários que têm acesso a ele. O segundo princípio, **coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**, relaciona-se à presença de regras de apropriação e de provisão, em que as primeiras “restringem o tempo, o lugar, a tecnologia e a quantidade de unidades de recurso” (OSTROM, 2011, p. 170), enquanto as regras de provisão referem-se aos investimentos necessários à conservação do recurso ou de suas condições de exploração.

A ocorrência do terceiro princípio, **arranjos de escolha coletiva**, significa que “os indivíduos que interatuam de maneira direta entre si e com o mundo físico podem modificar as regras ao longo do tempo a fim de adaptá-las melhor às características específicas de seus contextos” (OSTROM, 2011, p. 171). Quanto menores os custos de transformação destas regras, mais flexíveis e adaptadas às condições dinâmicas do meio serão. No entanto, como aponta a autora, ainda que estas primeiras condições sejam suficientes para um desenho de regras eficientes, elas não dão conta da garantia do cumprimento das regras. É aí que entra a importância dos princípios seguintes: **monitoramento, sanções graduais e mecanismos para resolução de conflitos**.

De fato, Ostrom dedica grande atenção à questão do **monitoramento** e das sanções, a partir do pressuposto de que “se não se resolve o problema do monitoramento, não se pode estabelecer compromissos confiáveis” (OSTROM, 2011, p. 99). No entanto, nos casos dos RUC auto-geridos, o monitoramento e a sanção são realizados pelos próprios usuários ou por funcionários a eles subordinados – que podem ser externos ou escolhidos dentre os próprios usuários. Normalmente, a posição de “guarda” é uma posição de *status* dentro do grupo, o que faz parte da explicação do porquê os usuários assumiram, em diversas situações, o desgaste que sua posição poderia lhe trazer. Além da consideração e prestígio, no entanto, outros mecanismos funcionam para viabilizar a tarefa. Em primeiro lugar, porque a vigilância produz informação importante – um bem público – sobre o comportamento dos outros e as condições do recurso, necessária à manutenção do compromisso requerido na ação coletiva:

Se os apropriadores adotam estratégias contingentes – aceitando cada um seguir um conjunto de regras, sempre e quando os outros também a sigam -, cada um requer estar seguro de que os outros cumprem e que seu cumprimento produz o benefício esperado. Deste modo, um benefício “privado”, não reconhecido anteriormente do monitoramento nos cenários onde a informação é custosa, radica em obter a informação necessária para adotar uma estratégia contingente (OSTROM, 2011, p. 177).

Em segundo lugar, o recurso às **sanções graduais** significa que “a maneira em que as regras se impõem consiste em perdoar deslizes ou erros ocasionais e em permitir aos apropriadores evitar os altos custos que podem resultar da aplicação rígida de regras uniformes em um meio flutuante e incerto” (OSTROM, 2011 p. 315). De fato, nos casos analisados, sempre que multas foram aplicadas, seus valores eram relativamente insignificantes. Ainda assim, o grau de cumprimento das regras era alto o suficiente para manter o sistema funcionando, demonstrando que as regras coletivamente acordadas eram percebidas como justas e eficientes. O descumprimento, assim, se reservava para situações específicas e extremas que não ameaçavam o equilíbrio do sistema. Nesse cenário,

A imposição de uma elevada multa a uma pessoa que enfrenta um problema inusitado pode produzir ressentimento e falta de disposição ao cumprimento das regras no futuro. As sanções graduais em níveis que vão desde multas insignificantes até a expulsão da comunidade, impostas em cenários em que os sancionadores conhecem muito bem as circunstâncias dos outros apropriadores e o dano potencial que causariam as sanções excessivas, podem ser muito mais eficazes que uma multa maior imposta a um infrator de primeira vez (OSTROM, 2011, p. 179).

Vê-se que obviamente o monitoramento representa um custo considerável para garantia do cumprimento dos acordos institucionais, no entanto, segundo a autora, as teorias que recomendam o controle centralizado, estatal ou privatizado, não levam em conta estes custos. Ocorre que, no caso de regras exógenas ao grupo, deslocadas de suas necessidades e efetivas condições de cumprimento, “os custos de monitoramento e aplicação dessas regras tenderão a ser mais altos que os das regras desenhadas pelos participantes para responder às circunstâncias locais” (OSTROM, 2011, p. 355).

Por outro lado, a questão do monitoramento está profundamente imbricada com a questão da informação sobre o êxito das regras. Em alguns momentos, a informação foi necessária para iniciar o processo de desenho das regras, como no caso dos arranjos para o manejo dos lençóis freáticos na Califórnia, Estados Unidos:

Antes do investimento na geração de informação, ninguém tinha um panorama claro sobre os limites, os padrões de demanda e os níveis de água em um lençol. [...] As associações privadas proporcionaram um mecanismo para compartilhar os custos e os resultados de custosos estudos técnicos. Ao compartilhar voluntariamente os custos que implicavam gerar informação – um bem público -, os participantes aprenderam que era possível alcançar objetivos conjuntos mediante ações voluntárias e cooperativas. As cotas para ser membro da associação eram modestas e se definiam de forma proporcional à quantidade de água que uma empresa extraía do lençol (OSTROM, 2011, p. 243).

Essa experiência teve um aspecto decisivo para seu sucesso: além da disposição dos envolvidos em negociar normas e aceitar restrições – condições não encontradas em outros distritos do mesmo estado -, o estado da Califórnia ofereceu condições que reduziram o nível dos custos [de informação e de transformação] (OSTROM, 2011, pp. 243/244):

Manter um sistema legal no qual os indivíduos têm a capacidade de iniciar litígios a fim de desenvolver direitos seguros e transferíveis por uma quantidade definida de água é uma dessas contribuições. [...] A tradição geral de auto-gestão dos governos locais, incluída na constituição estatal e nas práticas legislativas do estado, também ajuda a reduzir os custos da transformação dos sistemas de regras existentes. É relativamente fácil que um grupo de indivíduos introduza uma nova legislação orgânica que autorize um novo tipo de distrito especial [...].

Refletindo essa tradição de auto-governo, as palavras de um funcionário do serviço de regulação de água envolvido nesse processo traduz a postura estatal diante do conflito:

Nossa política não é empreender ações afirmativas contra alguma das partes, dado que isto nos converteria em parte ativa em ação. Nossa política tem sido informar às partes ativas sobre qualquer infração e deixá-las levar a cabo qualquer ação afirmativa. Queremos seguir sendo tão neutros quanto possível, a fim de favorecer a maior cooperação voluntária provável (OSTROM, 2011, p. 223).

Esse órgão regulador público editava informes em que apresentava dados sobre as condições da água, bem como as atividades dos usuários, proporcionando o fácil acesso à informação necessária para a tomada de decisão. Dessa forma, os próprios envolvidos decidiam quando e como aplicar as sanções, além de que eram eles mesmos quem supriam dois terços do orçamento da agência reguladora. O exemplo desta experiência demonstra inclusive que a diferença entre entes privados e públicos não impossibilita a existência de

arranjos institucionais que mesquem os dois tipos de entidades, na medida em que estes atores constituam-se a partir de acordos coletivos internamente a certos grupos sociais e entre eles.

Mas para que tais iniciativas sejam reconhecidas e legalizadas, é preciso que a ordem constitucional legal de um país, de um estado, de uma municipalidade ou outros recortes territoriais de gestão permitam tal desenho. Ordens legais contrárias a participação popular direta – não apenas retoricamente, mas de fato – simplesmente não abdicam da centralização decisória na estrutura do Estado. Esta postura remete ao sétimo princípio de desenho – o **reconhecimento mínimo de direitos de organização** - e também ao oitavo, **entidades aninhadas**, na medida em que de fato foram estabelecidas várias instâncias decisórias e de gestão que possibilitaram a participação direta dos usuários no processo.

No caso da Conservação, grande parte do conhecimento produzido ignora os saberes locais, e/ou parte do pressuposto de que eles são a grande ameaça da conjuntura, esquecendo de inseri-los na intrincada matriz de incentivos e restrições imposta por agentes externos, ou até mesmo dos impactos ambientais causados por atividades outras que não suas atividades tradicionais e que terminam por alterar as condições ambientais locais, e inclusive os efeitos de suas atividades sobre o meio. Obter essa informação é caro, demanda tempo e quase sempre os órgãos ambientais se limitam a restringir as atividades tradicionais sem realizar qualquer tipo de acompanhamento de impactos externos sobre as condições locais, sobre os modos de vida locais, assim como os impactos da UC sobre estes elementos.

No caso específico do Termo de Compromisso, em que o monitoramento dos impactos das atividades tradicionais é parte constituinte do acordo, tais limitações podem implicar que, a continuar a tradição dos órgãos ambientais em usar o conhecimento científico contra o saber local, os programas de monitoramento, se não comprometidos com a construção participativa de um processo de escolha coletiva, podem reproduzir os velhos paradigmas da gestão ambiental. Como Ostrom (2011, p. 101) chama a atenção, “as teorias influem não só nos pressupostos particulares utilizados em uma explicação mas no modo em que se formula um problema. Determinam as perguntas que se fazem e o que se busca ao conduzir investigações empíricas”. Nesse sentido, o pressuposto de que as práticas tradicionais são prejudiciais levarão os programas de monitoramento a buscar confirmar sua assunção; por outro lado, considerá-las como elemento constitutivo dos sistemas ecológicos pode ajudar a compreender

não apenas de que formas seus eventuais impactos negativos podem ser reduzidos, mas também de que formas estabelecem um marco para a sustentabilidade do ambiente.

No entanto, um limite ao modelo dos recursos de uso comum é que quanto maior o número de apropriadores e a diversidade de interesses, mais custoso se torna o acordo, o que em alguns casos pode mesmo inviabilizá-lo. Por outro lado, é importante registrar que o desenvolvimento no campo das pesquisas em torno dos recursos de uso comum tem estendido o uso do conceito a recursos manejados por grupos bastante heterogêneos e até mesmo recursos globais, como a atmosfera e os oceanos (STERN *et al.*, 2002). Mas o foco das descobertas de Ostrom relacionado a sistemas de manejo comunitários torna sua abordagem bastante apropriada a nosso estudo de caso, sendo um dos motivos da escolha por esta autora.

Nesse sentido, consideramos que o elemento cultural, não visibilizado na sua teoria, pode ser facilmente identificado em várias experiências concretas a que esta se aplica, em que a confiança, o compromisso e o sentido de comunidade são apontados como antídotos às estratégias individualistas que levam à tragédia dos comuns; o paralelo com as populações tradicionais é óbvio. Isto porque, segundo Leff (2000, pp. 96/97):

[...] a racionalidade ecológica destas práticas e suas qualidades conservadoras não estão inscritas diretamente nas técnicas das culturas tradicionais. Em muitos casos, estas dependem de processos simbólicos e de significação cultural que estabelecem as formas nas quais as práticas produtivas estão articuladas com as cosmovisões, os mitos e as crenças religiosas de cada comunidade. Estas determinam as formas técnicas, os ritmos e a intensidade da transformação da natureza, seus padrões de consumo e o acesso socialmente sancionado a seus recursos.

Tal observação é relevante na medida em que a dimensão cultural da questão aqui analisada – a necessária gestão do conflito criado pela sobreposição entre territórios de ocupação tradicional e UC de proteção integral – é, no nosso entendimento, a menos compreendida e menos levada em conta no processo de tomada de decisão da instituição Conservação, o que se reflete na grande dificuldade em lidar positivamente com estes conflitos no âmbito da gestão das UC.

A partir dessas discussões, nossa pesquisa buscou (1) resgatar e analisar o sistema tradicional de manejo dos *Gerais* do Jalapão como um RUC, (2) contextualizar a estrutura de incentivos e restrições que moldam a ação coletiva das comunidades no Jalapão na defesa de

seus território e direitos ameaçados pelas UC e (3) analisar o arranjo organizacional em torno do Termo de Compromisso como uma ação coletiva.

Procuraremos demonstrar, neste trabalho, se o Termo de Compromisso com populações tradicionais na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins pode representar este espaço de escolha institucional e resolução de conflitos que, por sua vez, gere avanços que possibilitem uma transformação na instituição da Conservação da biodiversidade em nível local e que, somando-se a outras experiências em diferentes contextos, reflitam-se no reconhecimento das regras locais adaptadas a seus ambientes naturais e sociais.

No próximo tópico, propomos uma análise institucionalista da Conservação no intuito de melhor compreender os porquês desta dificuldade.

## **1.2 Uma análise institucionalista da Conservação**

A Conservação foi a primeira instituição ambientalista formalmente reconhecida. Isto porque, inicialmente surgido como movimento de cientistas, desde os seus primórdios o Ambientalismo seguiu o caminho da formalização de suas propostas, das quais os Parques Nacionais<sup>27</sup> foram pioneiros (MARTÍNEZ ALIER, 2011; LEIS, 2004). Organizado em torno de associações de amantes da natureza, nos Estados Unidos e na Europa, não por acaso as regiões mais desenvolvidas e industrializadas, o Preservacionismo, como ficou conhecida esta vertente do Ambientalismo defensora da proteção da natureza do contato humano, cedo foi confrontado por uma outra corrente, o Conservacionismo (MARTÍNEZ ALIER, 2011), que tirava o foco da contemplação da natureza para a sustentabilidade no manejo de recursos naturais nos processos produtivos. Apesar da oposição entre si, no entanto, Martínez Alier defende que ambas as correntes, ainda hoje hegemônicas no Ambientalismo, se assemelham no que toca à crença na racionalidade técnico-instrumental pois, “ao afirmar que as mudanças

---

<sup>27</sup> Parques Nacionais são os precursores da ideia de Unidade de Conservação, pensados como espaços de natureza virgem e de beleza exuberante a serem protegidos da “profanação” humana – por isso a impossibilidade de assentamentos em seu interior – para, ao mesmo tempo, estarem disponíveis para a contemplação dos trabalhadores cansados da vida urbana com seus ambientes poluídos. No Brasil, os Parques Nacionais são uma das categorias mais populares de UC, embora existam outras 18 categorias previstas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

tecnológicas tornarão compatível a produção de bens com a sustentabilidade ecológica, enfatizam a preservação daquela parte da natureza que ainda se mantivera fora da economia”.

Para Leis (2004), Preservacionismo e Conservacionismo<sup>28</sup> conformam o primeiro momento do Ambientalismo, quando este então se configurou como um movimento científico. Este movimento científico já se encontrava consolidado quando eclodiu o movimento contracultural, que definitivamente internacionalizou o Ambientalismo (LEIS, 2004), ampliando sua representatividade a outros grupos sociais para além dos cientistas.

Neste novo momento, o movimento ambientalista propõe-se como projeto de uma nova era, em resposta à crise civilizatória deslançada pela sociedade produtivista (PORTO-GONÇALVES, 2004; LEIS, 2004; LEFF, 2000), e, nesse sentido, como vetor de “impacto em valores culturais e instituições da sociedade” (CASTELLS, 2000, p. 141) profundas. Enquanto crítica e reação, seu potencial transformador consiste em questionar um modelo de sociedade orientada para o crescimento econômico, incompatível com a finitude dos recursos naturais que dão sustentação ao processo produtivo, conforme assinala Leff (2000, p. 302):

A questão ambiental surgiu como sintoma de uma crise de civilização, colocando a necessidade de transformar a racionalidade produtiva que levou à destruição da base de recursos, da biodiversidade e da heterogeneidade cultural do planeta, bem como a necessidade de gerar um saber interdisciplinar e de estabelecer uma administração pública transtetorial, para compreender e enfrentar as mudanças globais do nosso tempo.

A alternativa a esta polarização entre Preservacionismo e Conservacionismo vem de uma terceira corrente, o Ecologismo dos pobres (MARTÍNEZ ALIER, 2011) ou Socioambientalismo (SANTILLI, 2005), que coloca no cerne dos problemas ambientais do nosso tempo a questão da erosão da diversidade cultural, decorrente dos processos de dominação de um grupo de países sobre outros. Portanto, se Preservacionismo e Conservacionismo assumem a fatalidade da expansão da tecnologia e urbanização e buscam respostas para as questões ambientais colocadas por essa ordem produtivista de forma a mantê-la funcionando, o Socioambientalismo defende um mundo socialmente mais diverso, cujo ritmo respeite as diferenças culturais e os ciclos ecológicos do planeta.

---

<sup>28</sup> Note-se que a Conservação da biodiversidade está associada ao Preservacionismo. O Conservacionismo, por sua vez, está relacionado à questão das técnicas de manejo dos recursos naturais para fins econômicos, não devendo ser confundido com a instituição Conservação da biodiversidade aqui analisada.

No entanto, a partir da ideia-força do desenvolvimento sustentável, espécie de arena obrigatória em torno da qual gravitam as principais propostas ambientalistas, as fronteiras entre a crítica profunda e o reformismo ficaram mais confusas, sem que as questões de fundo tenham sido efetivamente enfrentadas: o modelo produtivista segue ampliando seu alcance, e os problemas ambientais seguem aprofundando-se. No Brasil, nossa leitura é de que todas as correntes têm por fim conseguido formalizar suas propostas, e estas propostas eventualmente entram em choque, como é o caso da constituição de UC de proteção integral (preservacionista) sobre territórios tradicionalmente ocupados (socioambientalista). Esse embate interno nos parece ser bem explicado pelo conceito de campo (BOURDIEU, 2007). Segundo Costa (2004, p. 50, grifos da autora):

A representação do mundo social, segundo Bourdieu, pode ser feita na forma de um espaço com várias dimensões, construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição. Estes princípios, por sua vez, são constituídos pelo conjunto das propriedades que atuam no universo social considerado, ou seja, o conjunto das diferentes espécies de poder ou de capital<sup>29</sup> que ocorrem nos diferentes campos e que conferem ao detentor destas propriedades força ou poder neste universo. Por serem propriedades atuantes, o campo no qual se realizam pode ser descrito também como **campo de forças**, ou seja, um conjunto de relações de força objetivas impostas a todos os que entrem nesse campo e irreduzíveis às intenções dos agentes individuais ou mesmo às interações diretas entre os agentes (BOURDIEU, 1998, p. 134).

Sendo assim, entendemos que é no interior deste campo de força multifacetado do Ambientalismo que se insere nosso estudo de caso: o Termo de Compromisso (TC) com populações tradicionais no interior de UC de Proteção Integral. Para além de mostrar o quanto o embate entre Preservacionismo e Socioambientalismo ainda não foi vencido, o instrumento TC parece-nos uma grande oportunidade para a tomada de decisões que consolidem a Conservação como uma instituição democrática e aberta ao diálogo entre o saber científico e os saberes locais/tradicionais.

Como afirmamos no início deste tópico, os Parques Nacionais foram a primeira proposta ambientalista a ser formalizada. Portanto, é natural que estes Parques sejam a

---

<sup>29</sup> Bourdieu (2007) diferencia quatro tipos de capital: o capital econômico, o cultural, o social e o simbólico. Em 1993, com a publicação do livro "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna", Robert Putnam popularizou o conceito de capital social, ao constatar a importância da confiança mútua e do desenvolvimento das habilidades humanas para explicar o desenvolvimento do norte da Itália e o subdesenvolvimento do sul da Itália.

“marca” do Ambientalismo para o público em geral, e seus defensores, os conservacionistas (no sentido de defensores da instituição Conservação), gozem de reputação e legitimidade junto a outros campos - instituições multilaterais, iniciativa privada, Estados etc. Como parte dessa “marca”, Toledo (2005<sup>30</sup>, p. 68) chama a atenção para o fato de que a Conservação fundamenta-se na “falsa crença de que o êxito na conservação só depende do conhecimento biológico”, o que, por sua vez, tem contribuído para manter uma concepção de Conservação que o autor denomina biotecnocrática.

Essa biotecnocracia sustenta-se, ainda segundo Toledo (2005, p. 69), sobre dois conjuntos de falácias. O primeiro giraria em torno do “‘imperativo moral’, que busca e exige a conservação completa e total da biodiversidade, e que há conduzido a posições recalcitrantes, intolerantes e coercitivas” e o segundo, derivado do próprio enfoque, já que “ao circunscrever sua preocupação e objeto de análise exclusivamente ao mundo vivo (genes, espécies e comunidades de organismos) este enfoque biologista transformou a conservação em uma questão (a) monodisciplinar, (b) monocriterial e (c) monoescalar” (TOLEDO, 2005, p. 69). Assim é que a Conservação surge (e se mantém) ignorando o fato de que “as ilhas de natureza intocada não são ‘campos de cristal’, impermeáveis ou imunes aos processos de deterioro que têm lugar nos âmbitos externos, senão que são sistemas abertos imersos em uma certa escala do espaço planetário” (TOLEDO, 2005, p. 74).

No Brasil, o primeiro Parque Nacional foi criado em 1937 (Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro), mas desde a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872, as primeiras propostas já eram feitas pelos precursores do Ambientalismo brasileiro. É curioso observar que, entre estes pioneiros, José Bonifácio e André Rebouças consideravam que o latifúndio e a escravidão eram causas de degradação ambiental; portanto, não defendiam simplesmente uma proteção de áreas de natureza selvagem isoladamente para a contenção do desmatamento, mas também a reforma agrária e o fim da escravidão (BARRETO FILHO, 2004).

Segundo Barreto Filho (2004), as primeiras propostas tanto de ordenamento da exploração de recursos naturais no Brasil quanto da criação de parques e reservas foram conduzidas para “como observa Pádua, ‘preparar o Brasil para a futura sede do Império [o que] exigia que se superasse a exploração bruta e rudimentar que dominou a sua formação

---

<sup>30</sup> Todas as citações deste texto serão apresentadas em tradução livre realizada a partir do original em espanhol.

colonial”” (PÁDUA, 1999: 510 *apud* BARRETO FILHO, 2004, p. 54). Já no primeiro governo Vargas, na década de 30, quando houve grande produção de leis ambientais, o Estado “objetivava tanto uma ordenação territorial quanto uma estrita regulamentação do uso e da apropriação dos recursos naturais, colocados sob a propriedade do Estado” (BARRETO FILHO, 2004, p. 56/57). Nesse sentido, citando Pádua (1999), Barreto Filho entende que desde as primeiras medidas conservacionistas adotadas pelo Império do Brasil, a preocupação sempre foi “antropocêntrica, cientificista e progressista”, e o governo militar teria levado essa preocupação mais adiante, editando grande volume de normas ambientais que ainda hoje marcam o ordenamento ambiental brasileiro.

De fato, foi durante o regime militar que foram iniciadas as discussões para uma legislação específica para as áreas protegidas, cujas categorias então vigentes eram dispersamente regulamentadas em distintos diplomas legais e geridas por órgãos ligados a Ministérios diferentes. Nestas propostas não apareciam categorias que previssessem a presença humana – não obstante desde o Terceiro Congresso Mundial de Parques Nacionais, realizado em Bali, em 1962, já se discutir a importância das comunidades locais para o manejo de áreas protegidas (DIEGUES, 2004). A Conservação se institucionalizou no Brasil, portanto, descolada da realidade social brasileira, mas legitimada pelo discurso científico – incipiente porém sagazmente apropriado pela burocracia conservacionista (BARRETO FILHO, 2004).

Entendendo como Castells (2000, p. 155) que uma das principais mudanças institucionais propostas pelo Ambientalismo é a superação da “disjunção entre as duas lógicas espaciais [espaço de lugares e espaço de fluxos]”, ou seja, o controle sobre o lugar é feito a partir de decisões de agentes externos, podemos apontar que a constituição de UC no Brasil, na verdade, fundamenta-se no fortalecimento desta disjunção, na medida em que:

[...] a criação de UCs de Proteção Integral na Amazônia pelo IBDF – agência de fomento em um ministério de produção – e pela Sema – agência ambiental em um ministério de desenvolvimento (leia-se, obras de infraestrutura) – seria mais uma das dimensões da via autoritária brasileira para a modernidade, em que a politização e a manipulação do território foi fundamental no processo de modernização da estrutura econômica do país, sem tocar na sua estrutura hierárquica (BARRETO FILHO, 2002, p. 61).

Nesse sentido, para Vianna (2008, p. 43), a Conservação é uma instituição que surge

[...] da necessidade de perpetuação física e dos valores da sociedade dominante, que surge com a intensidade da ocupação do espaço e com o prenúncio de esgotamento dos recursos naturais. Assim, conservação da natureza visa garantir a própria sobrevivência desse modelo de sociedade e, ao mesmo tempo, paradoxalmente, tem implícitas uma crítica e uma contestação ao desenvolvimento associado a esse modelo.

Da mesma forma, segundo Leff (2000, p. 329) a instituição “Conservação”, vale-se da causa ecológica para configurar

[...] um certo “ecoimperialismo”, que explora os recursos da conservação como uma nova forma de protecionismo e que dá a países e consórcios o poder de apropriação dos recursos do planeta. Assim, vai-se desenhando o rosto de um “ecofascismo” que utiliza a causa ecológica para legitimar ações de subjugação das classes oprimidas (marginalizar e eliminar os pobres poluidores das áreas ricas, ecologicamente puras).

No entanto, a recorrência dos conflitos em diversas partes do mundo entre comunidades locais e unidades de conservação tem levado a um movimento de revisão destas políticas. A Conferência da União Internacional de Conservação da Natureza - UICN (1986) foi “a primeira vez que foi tratada de forma explícita a situação dos povos tradicionais que vivem em parques” (DIEGUES, 2004, p. 103). Em 1991, a publicação *Cuidar La Tierra*, da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN)/Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o World Wildlife Fund (WWF), informava:

(...) há cerca de 200 milhões de pessoas pertencentes a grupos autóctones, ou seja, 4% da população mundial, que vivem em ambientes distribuídos entre os gelos polares até desertos tropicais, passando pelas florestas úmidas. As terras onde vivem essas populações são, de hábito, pouco aptas para uma agricultura com alto consumo de energia externa ou para a produção de matéria-prima para a indústria, mas representam comunidades culturais muito definidas com direitos históricos ao seu aproveitamento e ocupação (p. 70) (*apud* DIEGUES, 2004, p. 106/107).

Mas o marco principal de uma inflexão na orientação para as populações residentes em Unidades de Conservação foi o Congresso Mundial de Parques, realizado em Caracas, Venezuela, em 1992, dedicado à temática “*Parks and People*”. Shridath Ramphal, presidente da UICN, no discurso de abertura do evento afirmou:

[...] As relações entre os povos e a terra têm sido frequentemente ignoradas e até destruídas por iniciativas de conservação de recursos e manejo bem intencionadas, mas inadequadas. O Congresso adverte que a participação comunitária, a equidade, juntamente com o mútuo respeito entre culturas devem ser conseguidos urgentemente (*apud* DIEGUES, 2004, p. 109).

Concomitantemente a esta mobilização em nível internacional, no Brasil o socioambientalismo estabelecia uma aliança entre movimentos sociais rurais e atores do ambientalismo (SANTILLI, 2005), de onde surgiria a expressão “populações tradicionais” (VIANNA, 2008), ou, conforme uma revisão do conceito, povos e comunidades tradicionais (SHIRAIISHI NETO, 2007), já incorporada pela legislação brasileira, embora os termos sejam utilizados indistintamente, e inclusive neste trabalho.

A Conservação, projetada num marco institucional que a contabiliza como externalidade ao processo produtivo, portanto, como custo, renova a mesma lógica de controle central e exclusão social que estão na base de uma degradação ambiental em escala nunca antes experimentada pela humanidade, justamente a qual ela se propõe fazer frente. Como diria Leff (2000, p. 330), “o poder manipula o sentido do conceito, antes mesmo que este tenha transformado as relações de poder”. O desafio posto à Conservação é o de se constituir parte de um projeto que não se limite a ocupar as margens da ordem social e produtiva, mas busque transformá-la. Como lembra Diegues (2004, p. 97, grifos do autor), trata-se de:

[...] pensar na criação de áreas protegidas como espaços territoriais onde a necessidade de uma *relação mais harmoniosa entre o homem e a natureza é afirmada positivamente*, não de forma excludente como hoje prevê a legislação de parques e reservas, mas de forma a beneficiar as populações locais. Mais do que repressão, o mundo moderno necessita de *exemplos* de relações mais adequadas entre homem e natureza.

Neste cenário, o crescente auto-reconhecimento como populações tradicionais, quilombolas e indígenas, que alguns têm interpretado como oportunismo, pode ser lido como a escolha possível dentro de uma estrutura de concentração fundiária que continua a produzir os sem-terra, e a cujo processo histórico vêm se somar as iniciativas da Conservação. Prevendo a expulsão de comunidades de seus territórios tradicionais, a Conservação se soma à estrutura institucional que inviabiliza a permanência no campo dos pequenos produtores, o que é outra forma de demonstrar como a instituição Conservação acarreta conseqüências que reforçam o *status quo* do latifúndio e da monocultura.

Note-se que a ciência é convocada para legitimar posicionamentos de ambos os lados dessa discussão sobre populações tradicionais e UC. No entanto, muito dessa discussão fica em torno dos modelos ideais de humanidade, e se desconecta das dimensões políticas e sociais da questão ambiental. A “cultura verde”<sup>31</sup>, referida por Castells (2000), parece não figurar na institucionalização da Conservação no Brasil, antes esta se configura como contrapartida ao processo de desenvolvimento econômico, legitimando-o e assegurando sua continuidade (BARRETO FILHO, 2004; VIANNA, 2008).

Assumimos aqui, como contraponto a esta concepção biotecnocrática, o enfoque biorregional (TOLEDO, 2005), o qual se sustenta sobre três axiomas: biossocial, biocultural e bioproductivo. O axioma biossocial “supõe uma concepção de conservação em íntima reciprocidade com o desenvolvimento social a diferentes escalas (local, regional, nacional, internacional, global) (TOLEDO, 2005, p. 78). Já o axioma biocultural parte do pressuposto da impossibilidade de conservar a diversidade biológica sem conservar a diversidade cultural. Parece-nos interessante ressaltar os conjuntos de evidências que levaram a esta conclusão:

(i) a sobreposição geográfica entre a riqueza biológica e a diversidade lingüística e (ii) entre os territórios indígenas e as regiões de alto valor biológico (atuais e projetadas), (iii) a reconhecida importância dos povos indígenas como principais povoadores e manejadores de habitats bem conservados e (iv) a certificação de um comportamento orientado ao conservacionismo entre os povos indígenas, derivado de seu complexo de crenças-conhecimentos-práticas de caráter produtivo (TOLEDO, 2005, p. 78).

E por fim, o axioma bioproductivo, que se guia pelo “princípio geral de ‘produzir conservando e conservar produzindo’” (2005, p. 78). Nesse contexto, pensamos o surgimento do ator político “populações tradicionais” como traduzindo um processo de mudança institucional que relativiza o cientificismo ambientalista, colocando em relevo a dimensão política da questão ambiental. É no jogo contraditório entre as pressões modernizantes e os saberes acumulados empiricamente em relação a ambientes naturais específicos, entre a orientação para o mercado e a orientação para a subsistência, entre a propriedade privada altamente concentrada e a propriedade coletiva informal (comuns), enfim, entre matrizes

---

<sup>31</sup> Resposta do Ambientalismo ao desafio da dominação da identidade cultural pelos fluxos globais abstratos de riqueza, poder e informações, que se materializa na “*criação de uma nova identidade, uma identidade biológica, uma cultura da espécie humana como componente da natureza*” (CASTELLS, 2000, p. 159, grifos do autor).

institucionais distintas reposicionadas em relação uma a outra pelo Ambientalismo, que as populações tradicionais surgem como ator social que personifica uma mudança institucional complexa e nuançada. E neste embate a Conservação tem demonstrado ser uma instituição conservadora do *status quo*, negando inclusive aquelas transformações profundas reivindicadas por algumas correntes ambientalistas.

No próximo capítulo, traçaremos um breve histórico do surgimento do conceito de populações tradicionais e seus desdobramentos sobre as políticas de Conservação, em particular a criação do instrumento “Termo de Compromisso”. Um tópico sobre a questão quilombola também será apresentado, na medida em que o auto-reconhecimento quilombola por várias comunidades no interior das UC no Jalapão torna pertinente e necessária essa discussão. Como decorrência, a questão da identidade também será discutida.

## Capítulo 2 – Populações Tradicionais, Quilombolas e Termo de Compromisso

Este capítulo se divide em três momentos: um primeiro, em que traçaremos um histórico do surgimento do ator político “populações tradicionais”; um segundo, em que discutiremos especificamente a questão quilombola no Brasil e, em decorrência dessa discussão, a questão da identidade se mostrou de grande relevância, compondo um subtópico deste segundo momento; e por fim uma terceira parte, em que trataremos do instrumento “Termo de Compromisso” (TC), entendido como desdobramento desta construção em torno das populações tradicionais.

### 2.1 O conceito de populações tradicionais e seus desdobramentos políticos

No Brasil, o conceito de populações tradicionais surge a partir da prática de implementação das Unidades de Conservação (UC): na medida em que poucas áreas de natureza preservada se encontram desabitadas (SAWYER, 2011; VIANNA, 2008), os conflitos entre gestores e populações locais ressaltaram a avaliação da eficiência das políticas de conservação na década de 80, 40 anos depois da criação da primeira UC no país<sup>32</sup> (VIANNA, 2008) – e as referências bibliográficas nos apontam a recorrência deste cenário nas mais diversas partes do mundo (NEUMANN, 2004; WEST, IGOE & BROCKINGTON, 2006; AGRAWAL & REDFORD, 2009). Segundo Vianna (2008, p. 211),

Diante dessa realidade e embalada pela discussão internacional sobre *indigenous people*, surge, no Brasil, a possibilidade de permanência no território das áreas naturais protegidas de populações a que se convencionou chamar de “tradicionais”, termo que se referia aos índios e a outros grupos populacionais locais.

Barreto Filho (2006) ressalta que, no cenário internacional em que a valorização dos povos autóctones se deu, o interesse sempre foi, de fato, conquistar o seu apoio para os

---

<sup>32</sup> O já citado Parque Nacional de Itatitaia, no Rio de Janeiro, criado em 1937.

projetos conservacionistas. O autor não dissocia as iniciativas conservacionistas do próprio projeto de desenvolvimento globalizante, e foi apenas no rastro das preocupações com a aceitação deste projeto desenvolvimentista que surgiram preocupações com os fatores sócio-culturais. Nesse sentido, para ele, é emblemático que os “projetos integrados de conservação e desenvolvimento” se constituam a partir de compensações e propostas de substituições de atividades, de forma a conquistar o apoio destas comunidades mesmo diante das interferências em seus direitos históricos e modos de viver impostos pelas novas regras das UC.

Mais ainda, Barreto Filho (2006, p. 113) considera que “a definição dos povos autóctones e originários como partes dos ecossistemas a serem protegidos, portanto, enquadra a diversidade cultural nos desígnios da conservação, numa clara expressão de *enforced primitivism*”. Para este autor, tentar impor esta concepção conservacionista aos grupos “originários”, e mais, como no caso do Brasil, aliar-se ao discurso da miscigenação racial, estendendo-a aos demais grupos rurais formadores da sociedade brasileira, representa um desvio do verdadeiro foco da problemática relacionada a estes grupos excluídos, que é social e política, tentando enquadrá-la no âmbito da discussão ambiental. No entanto, apesar de ser um conceito externo aos próprios grupos que se encaixariam nesta definição de “tradicional”, Almeida (2008, p. 38) entende que:

A própria categoria “populações tradicionais” tem conhecido aqui deslocamentos no seu significado desde 1988, sendo afastada mais e mais do quadro natural e do domínio dos “sujeitos biologizados” e acionada para designar agentes sociais, que assim se autodefinem, isto é, que manifestam consciência de sua própria condição. Ela designa, neste sentido, sujeitos sociais com existência coletiva, incorporando pelo critério político-organizativo uma diversidade de situações correspondentes aos denominados seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros e pescadores que tem se estruturado igualmente em movimentos sociais.

O conceito de populações tradicionais é, portanto, um conceito reativo, construído, de acordo com Vianna (2008, p. 207), a partir de “demandas tanto dos conservacionistas, das mais diversas linhas, quanto dos movimentos sociais rurais e, mais tarde, do socioambientalismo [surgido da articulação entre estes movimentos e setores sociais]”. Segundo a autora, a expressão é “relativamente vaga e genérica, mas não totalmente desprovida de interesses” (VIANNA, 2008, p. 207), e traz a novidade do protagonismo para

grupos sociais até então invisibilizados. Ao movimento que surge como “socioambientalismo” atribui-se vários avanços na Constituição de 1988 (SANTILLI, 2005), que incluiu a diversidade sociocultural, o direito ao meio ambiente, a garantia dos direitos indígenas e quilombolas – alguns dos quais pela primeira vez em uma Constituição brasileira. Portanto, apesar do tema dos quilombos ser recorrente ao longo da história brasileira (SCHMITT, TURATTI & CARVALHO, 2002; O’DWYER, 2002; ARRUTI, 2006), é apenas na referida Constituição que se reconhece o direito à terra aos negros no país, o que nos leva à conclusão de que os termos em que a questão quilombola está posta surge no mesmo contexto da discussão em torno das populações tradicionais.

Mas a passagem da Constituição para leis específicas – sair do plano declaratório para a implementação – não tem se dado sem resistências (ALMEIDA, 2008). Paradigmático é o fato de que a primeira lei (e única até o momento) a referir-se às populações tradicionais – justamente a lei 9.985/2000, que institui o SNUC (VIANNA, 2008) – teve sua tramitação marcada pelo embate entre socioambientalistas e preservacionistas (PÁDUA, 2011; SANTILLI, 2005; LITTLE, 2002). Embora tenham sido previstas categorias específicas de UC para beneficiá-las, como as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, assim como garantias de um atendimento especial em caso de sobreposição territorial com categorias de UC que não permitem a presença humana em seu interior – das quais o TC é uma delas -, não se chegou a um consenso sobre quem seria considerado população tradicional, culminando no veto ao inciso que definia o conceito (PÁDUA, 2011).

Tal missão ficou para o Decreto 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), segundo Vianna (2008) resolvendo o impasse da definição ao atribuí-la ao auto-reconhecimento, conforme o art. 3º, inciso I:

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.

Note-se que o Decreto consolida o conceito de povos e comunidades tradicionais, em vez de populações tradicionais. A mudança coaduna-se com as discussões no âmbito da

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata sobre povos indígenas e tribais. Conforme versão da própria OIT em sua publicação oficial<sup>33</sup>:

Durante três anos, a OIT trabalhou para a adoção da Convenção, discutindo se na nova Convenção mudaria por “povos” o termo “população” utilizado na Convenção 107. A decisão de usar o termo “povos” resultou de longas discussões e consultas dentro e fora das reuniões. Acordou-se finalmente que o termo correto seria o de “povos” já que este reconhece a existência de sociedades organizadas com identidade própria, em vez de simples agrupamentos de indivíduos que compartilham algumas características raciais ou culturais. Depois de muita discussão, ficou também decidido que: “O uso do termo “povos” nesta Convenção não deverá ser interpretado como tendo qualquer implicação com o que se refira a direitos que possam ser atribuídos ao dito termo no direito internacional” (Parágrafo 3 do Artigo 1). (TOMEI *et alli*, 1999, p. 29 *apud* ALMEIDA, 2008, pp. 49/50).

Para Almeida (2008, p. 50), aplicado à realidade histórica brasileira, este dispositivo “abre possibilidades para reconhecimento de múltiplas situações sociais que abarcam uma diversidade de agrupamentos tornados invisíveis pelas pretensões oficiais de homogeneização jurídica da categoria “povo” desde o período colonial”. Por outro lado, chama a atenção para territorialidades específicas presentes no território nacional, “apontando para agrupamentos constituídos no momento atual ou que historicamente se contrapuseram ao modelo agrário exportador, apoiado no monopólio da terra, no trabalho escravo e em outras formas de imobilização da força de trabalho” (ALMEIDA, 2008, p. 50). Nesse mesmo sentido, “o termo ‘populações’, denotando certo agastamento, foi substituído por ‘comunidades’, que aparece revestido de uma dinâmica de mobilização, aproximando-se por este viés da categoria ‘povos’” (ALMEIDA, 2008, p. 27).

Bem antes, no entanto, dessas discussões conceituais em torno dos povos e comunidades tradicionais, os seringueiros no Acre, mobilizados em torno de lideranças do vulto de Chico Mendes, haviam elaborado uma proposta para atacar a maior fragilidade sentida pelo grupo: a falta de acesso à propriedade da terra, o que inviabilizava seus meios de vida ante as intempéries do mercado internacional. Cunha (2010) relata como, nesse processo, os seringueiros conquistaram o modelo de Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) junto ao INCRA, na década de 80, que basicamente se diferenciava dos modelos de assentamento

---

<sup>33</sup> Cf. TOMEI, Manuela; SEWPSTON, LEE-**Povos indígenas e tribais**. Guia para a aplicação da Convenção n.169 da OIT. Brasília, OIT.1999. (editado em Genebra em 1996). pp.28,29.

convencional por reconhecer e formalizar a forma de apropriação tradicional do território<sup>34</sup>, em vez do loteamento “racional” do órgão de terras. A mesma autora segue relatando como o movimento seringalista, estrategicamente, propôs as Reservas Extrativistas enquanto modelo de Unidade de Conservação, reconhecidas formalmente no Brasil em 1989, na medida em que aquilo a que Bourdieu (2007) denomina capital simbólico do movimento ambientalista era, já naquele momento, mais forte que o associado ao campo da reforma agrária.

No entanto, apesar da relevância da proposta, Sawyer (2011) entende que o modelo de Reserva Extrativista se encontra esgotado, pela grande burocracia envolvida seja na regularização fundiária destas áreas ou na elaboração e implementação dos planos de uso, pouco flexíveis e de difícil legitimação. O autor dá ainda grande ênfase a um terceiro fator: a pouca sensibilidade dos agentes ambientais públicos frente às questões sociais. Assim, a conservação estaria desperdiçando a experiência local ao não reconhecer que

Suas paisagens complexas e multifuncionais, ainda que parcialmente antropizadas, boas ainda que imperfeitas, mantêm importantes funções ecológicas de biodiversidade, estoques de carbono e ciclos hidrológicos, ao contrário das pastagens e monoculturas implantadas pelo avanço desenfreado da fronteira agrícola. (SAWYER, 2011, p. 372).

Além das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável, duas modalidades de UC de uso sustentável<sup>35</sup> previstas no SNUC, e dos Projetos de Assentamento Extrativista, no entanto, poucas políticas prevêm instrumentos de acesso à terra a estes grupos sociais, via de regra excluídos dos sistemas legais de propriedade, e, inclusive, vivenciando outras formas de apropriação do espaço, mesclando áreas de uso familiar com áreas de uso compartilhado, esquemas de trabalho cooperativo adequados ao aproveitamento sazonal das ofertas ambientais, complementados por pequena agricultura de subsistência (ARRUTI, 2006;

---

<sup>34</sup> Almeida (2008) considera que, para além da imprecisão conceitual, que alguns apontam como a principal lacuna do conceito, justificando inclusive a impossibilidade de que este baseie políticas públicas (DRUMMOND & FRANCO, 2009), a principal característica das populações tradicionais são suas formas de apropriação territorial, que correspondem aos RUC da teoria de Ostrom (2011). Segundo Almeida (2008, p. *cit.*, p. 139), dentre as formas de apropriação comum existentes no Brasil estão as “terras de santo”, “terras dos índios” (que não devem ser confundidas com as terras indígenas), “terras de negro”, “fundos de pasto” e “pastos comuns”, também cognominados “terras abertas”, “terras soltas” e “campos”, e ainda “terras de Irmandade”, “terras de parentes”, “terras de ausente”, “terras de herança” (e/ou “terras de herdeiros”) e “patrimônio” (2008, p. 146). Os *gerais* se encaixam, nesta classificação, como “pastos comuns”, “fundos de pasto” ou “terras soltas”.

<sup>35</sup> O SNUC divide-se em duas categorias de UC: as de Proteção Integral, já referidas, e as de Uso Sustentável, que, divididas em sete modalidades, permitem a presença humana em seu interior, embora sejam especificamente destinadas a populações tradicionais apenas as duas modalidades citadas.

ALMEIDA, 2008). Os territórios indígenas são as “reservas” tradicionais formalmente reconhecidas mais antigas do país, e, por fim, os territórios quilombolas, mais recentes, previstos na Constituição de 1988 pela primeira vez numa constituição brasileira. No entanto, fora das categorias indígena ou quilombola, não há nenhuma política que garanta a posse territorial em função do reconhecimento étnico.

As Resex, embora em tese não estejam vinculadas a um reconhecimento étnico específico, nos parece, nem sempre representam uma alternativa viável, na medida em que não permitem a autonomia na gestão do espaço – de fato, a figura do chefe de UC tem sido questionada para categorias como Resex, especificamente destinadas às populações tradicionais. Essa questão – autonomia – é um dos elementos centrais para a análise que nos propomos aqui, mas que trataremos no próximo capítulo. De saída, pode parecer que tal questão esteja anulada pelo simples fato de que a autoridade máxima de uma UC é sua chefia. No entanto, queremos crer que a profundização da gestão participativa destes espaços públicos que são as UC podem criar cada vez mais mecanismos de compartilhamento da decisão que representem diversos níveis de autonomia, e é nesta perspectiva que o TC será pensado, como caminho possível e efetivo de compartilhamento de decisões na gestão de UC, embora tantos outros possam ser necessários em cada situação específica.

Outro Decreto que também prevê os povos e comunidades tradicionais é o 12.512, de 2011, incorporando-as aos públicos da agricultura familiar na Lei 11.326/2006, que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar.

Além da fragilidade legal, e talvez como decorrência, não se tem estimativas confiáveis sobre este público. O antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida estima que estas populações ocupem cerca de 25% do território nacional (LITTLE, 2005), enquanto o contingente populacional é estimado em cerca de 4,5 milhões (ALMEIDA, 2008). Em nível global, como já citado neste trabalho, em 1991, a publicação *Cuidar La Tierra*, da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN)/Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o World Wildlife Fund (WWF), informava que “(...) há cerca de 200 milhões de pessoas pertencentes a grupos autóctones, ou seja, 4% da população mundial, que vivem em ambientes distribuídos entre os gelos polares até desertos tropicais, passando pelas florestas úmidas” (*apud* DIEGUES, 2004, p. 106/107).

No Tocantins, as políticas voltadas às populações tradicionais têm um pouco mais de visibilidade no âmbito das políticas sociais que nas políticas conservacionistas (LINDOSO & PARENTE, 2012). Tal fato fica evidente na inexistência de Reservas Extrativistas estaduais, apesar de sua previsão no Sistema Estadual de UC (SEUC), instituído pela Lei 1.560/2005. Por outro lado, o Plano Plurianual 2012-2015, por nós analisado em outra oportunidade (LINDOSO & PARENTE, 2012), transparece um discurso no mínimo ambíguo em relação aos sistemas tradicionais de produção, na medida em que reconhece a importância da diversidade sociocultural no campo, mas os considera como “agricultura pré-histórica, acrescida do uso do fogo para queimar e limpar a floresta ou os pastos” (TO, PPA 2012-2015, p. 29). Considerando a natureza da destinação de recursos financeiros às políticas para populações tradicionais no Tocantins e analisando-os no contexto do discurso oficial nos diversos segmentos em que se divide o documento, segue nossa análise:

Apesar do valor folclórico, que eventualmente possa ser proposto como produto turístico, a ideia que transparece é que, para tornarem-se economicamente significativas, estas populações devem ser incluídas no mercado mediante a geração de emprego, [...] na medida em que o setor privado, em diversos momentos, é colocado como espécie de mola propulsora do desenvolvimento. Assim, a agricultura familiar e as atividades tradicionais se aproximam das políticas sociais – de geração de trabalho e renda, de segurança alimentar, de economia solidária – indicando que seu papel no desenvolvimento sustentável é secundário (LINDOSO & PARENTE, 2012, p. 16).

Os relatórios sócio-econômicos das Usinas Hidrelétricas no estado, elaborados pelos empreendimentos como condicionantes do licenciamento ambiental das obras, vão mais além, “escondendo” a condição de populações tradicionais de alguns dos públicos atingidos (MENESTRINO, 2010), além de afirmarem abertamente das comunidades que se encaixariam nesta definição que suas atividades não têm significação econômica (ZITZKE, 2010). Nesse sentido, a retirada compulsória destas comunidades, que viviam basicamente da pesca, do extrativismo e da agricultura de subsistência, para os reassentamentos, onde passaram a ser “assistidas” por um período limitado no desenvolvimento da agricultura mecanizada, despojadas que foram de ambientes que lhes permitissem continuar seus sistemas produtivos e de organização social, foi assumida, nestes relatórios, como espécie de

“redenção” a estas famílias que poderiam, por fim, ser integradas ao mercado e à modernidade (ZITZKE, 2010).

À diferença de outros países (SANTILLI, 2009) e mesmo de outros estados no Brasil (ESTERCI & SCHWEICKARDT, 2010), portanto, o Tocantins não tem conseguido ou tido interesse de conferir qualquer relevância política às populações tradicionais. Aquelas que conseguem se organizar em torno de políticas com respaldo constitucional – como indígenas e quilombolas – até podem alcançar melhor atendimento, - ressalte-se que até hoje não há nenhum território quilombola demarcado no estado (CARVALHO, 2011<sup>36</sup>), embora vários com processos em andamento. Mas aquelas que não encontram um ambiente que favoreça sua organização permanecem simplesmente alijadas de quaisquer direitos específicos destinados aos povos e comunidades tradicionais. No interior de UC, o tratamento também varia de acordo com o grau de organização dos grupos sociais. Se no PEJ já há um reconhecimento oficial da condição quilombola das comunidades, na EESGT o auto-reconhecimento, ainda não formalizado pela Fundação Palmares, não é tido como suficiente para um reconhecimento pelo órgão gestor da Unidade. A questão do reconhecimento também é um elemento importante na construção do cenário envolvido no TC, e está imbricada com a questão da autonomia. Este aspecto será melhor trabalhado mais adiante, ainda neste capítulo.

No Brasil, apesar desta grande lacuna de informação e visibilidade, os sistemas sócio-ecológicos tradicionais começam a ser mais conhecidos, através de projetos como a Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil<sup>37</sup>; os Acordos de Pesca<sup>38</sup> na Amazônia são experiências relevantes de reconhecimento formal de regras locais, mas infelizmente este tipo de arranjo não é comum na gestão ambiental brasileira. Agora o TC começa a abrir novos caminhos, ainda que cheios de percalços, que poderão consistir numa importante base de dados sobre os sistemas sócio-ecológicos abrangidos pelas UC, bem como de contribuição efetiva para a sustentabilidade destes sistemas.

---

<sup>36</sup> Informação confirmada em lista atualizada em 28/01/2013 no site do INCRA, disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/108-titulos-expedidos-as-comunidades-quilombolas>, acesso em 14/05/2013.

<sup>37</sup> Projeto de pesquisa e extensão coordenado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, através do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura da Amazônia – Universidade Federal do Amazonas.

<sup>38</sup> Entre as décadas de 80 e 90 o Ibama, para resolver conflitos relacionados à pesca na Amazônia, reconheceu as normas locais de manejo da pesca, inclusive as regras de acesso, proibindo aos grandes barcos de pesca comercial o acesso aos lagos comunitários.

Nosso argumento encontra respaldo no fato de que, no caso por nós analisado, as discussões iniciadas em torno do TC, com as decisões que a aceitação das práticas tradicionais de uso do fogo demandaram, representaram uma mudança, gradual e ainda em curso, da abordagem dos órgãos ambientais para a gestão do fogo na região do Jalapão. Em outras palavras, mesmo com toda a precariedade em termos de solução definitiva e de fundo dos conflitos, o instrumento permitiu um ambiente de diálogo, em que não apenas as comunidades locais aceitaram o estabelecimento de limites para o uso dos recursos, mas os órgãos ambientais também assumiram uma outra visão em relação à aceitabilidade das práticas tradicionais e até mesmo do reconhecimento da efetividade dos conhecimentos tradicionais para a Conservação.

Estes avanços, embora tímidos e alvo de constantes questionamentos, têm se dado a partir das arenas de participação social instituídas, das quais desponta como reflexo do capital simbólico acumulado por este público a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), estabelecida pelo Decreto s/n de 27 de dezembro de 2004, redefinida pelo Decreto s/n de 13 de julho de 2006. Integram esta Comissão presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgãos públicos relacionados às populações tradicionais ou que desenvolvem ações a elas ligadas (Fundação Palmares, Funai, Ibama, Incra, Ministérios etc) e representantes destes povos. A diversidade destas representações dá uma pequena mostra da presença destes grupos em todo o território nacional: além dos já referidos seringueiros, indígenas e quilombolas, também fazem-se representar caiçaras, faxinais, quebradeiras de coco babaçu, retireiros, pantaneiros, comunidades de fundo de pasto e de terreiro, geraizeiros, pomeranos, ciganos<sup>39</sup> etc.

Os geraizeiros encontram-se articulados sobretudo no norte de Minas Gerais em torno da retomada de suas terras tradicionais ocupadas por projetos de plantio de eucalipto, implantados com apoio do governo brasileiro desde a década de 70 (DAYRELL, 1998; NOGUEIRA, 2009). Embora a paisagem dos *gerais* se estenda sobre vastas áreas que englobam, pelo menos, os estados de Minas Gerais, Goiás, Bahia, Tocantins, Piauí e Maranhão (NOGUEIRA, 2009), e inclusive a presença de populações desenvolvendo modos de vida bastante similares seja disseminada em todas essas áreas, a assunção da identidade

---

<sup>39</sup> Cada um destes grupos apresenta distintas formas de organização, de propriedade, de atividades produtivas bem como origens culturais as mais diversas, e distribuem-se ao longo de todo país.

geraizeira ainda é relativamente restrita ao norte mineiro, como atesta a literatura consultada. Essa discussão será melhor trabalhada no próximo capítulo, quando caracterizaremos os *gerais* do Jalapão conforme a tipologia de Ostrom.

No entanto, a persistência dos conflitos entre populações tradicionais e Unidades de Conservação, assim como os ainda mais antigos conflitos com os grandes empreendimentos, sobretudo de infra-estrutura, indicam que os instrumentos propostos, por si, não dão conta do problema numa estrutura institucional marcada pelo latifúndio, pela violência contra a mobilização popular (CANUTO, LUZ & WICHINIESKI, 2011 e 2012), e a histórica ausência do Estado e do reconhecimento da cidadania no campo (CARVALHO, 2002). Nem mesmo a valorização utilitarista atribuída às populações tradicionais pelos conservacionistas<sup>40</sup> (VIANNA, 2008) conseguiu alterar significativamente o marco institucional que as situa na modernidade como fadadas ao desaparecimento, por um lado, ou como merecedoras de políticas visando ao seu congelamento, por outro. É na perspectiva de que tanto um como outro argumento reproduzem a exclusão do dizer-se deste público que pensaremos o TC como uma via institucional aberta para que os projetos próprios destas populações sejam reconhecidos e apoiados, quiçá possibilitando inovações na própria forma como a instituição Conservação se pensa, se organiza e intervém na sociedade.

Considerando que, no caso de nosso estudo, as comunidades envolvidas na mobilização em torno do TC se reconheceram como quilombolas, cabem algumas reflexões sobre essa política e os processos de identificação que se estabeleceram em torno dela. Apesar de apresentar a questão em tópico específico, nossa perspectiva é a de continuidade entre a discussão relativa aos povos e comunidades tradicionais, em que traremos novos elementos na construção do conceito.

---

<sup>40</sup> A autora considera que as populações tradicionais são naturalizadas, vistas como extensão da natureza, o que, ainda segundo a autora, contribuiria em muitas situações para dificultar ainda mais o reconhecimento externo destas comunidades “idealizadas”, na medida em que não se encaixam nas projeções românticas dos conservacionistas e passam a ter, a partir daí, seus direitos questionados.

## 2.2 Remanescentes de quilombos: identidade na fronteira entre passado e presente

O artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “o único dispositivo jurídico, após cem anos da abolição da escravatura, que assegura o direito à terra aos ex-escravos no Brasil” (MOTA, 2010, p. 202), prevê que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Segundo Arruti (2006, p. 67), “a categoria ‘remanescentes de quilombos’ foi criada pelo mesmo ato que a instituiu como sujeito de direitos (fundiários e, de forma mais geral, ‘culturais’) e, nesse ato, o objeto da lei não é anterior a ela ou, de um outro ângulo, nele o direito cria o seu próprio sujeito”.

Por outro lado, Almeida (2008) considera que o artigo é, em si, uma resultante de mobilizações surgidas no âmbito de acirrados conflitos, sobretudo fundiários. No entanto, parece claro, tanto para um como para outro autor, que não era corrente a expressão “comunidades remanescentes de quilombos”, mas antes terras de preto, mocambos, lugar de preto (ALMEIDA, 2008).

Como decorrência, a aplicação prática deste dispositivo constitucional ensejou toda uma discussão e mobilização dos movimentos negros, bem como da comunidade acadêmica, no sentido de uma ressignificação da ideia de remanescentes de quilombos, na medida em que a categoria apresenta vários problemas. O principal deles é o próprio desconhecimento histórico sobre a real dimensão do fenômeno dos quilombos no país, o que dificultaria e até mesmo impediria um reconhecimento baseado em informações científicas sobre a localização exata dos referidos quilombos, bem como “as relativas às condições que estimulavam a fuga e a constituição de quilombos, as táticas de defesa e repressão aos quilombos, sua demografia e economia e suas relações com a sociedade envolvente” (ARRUTI, 2006, p. 72).

Em vez disso, Arruti enfatiza dois elementos principais que permearam a historiografia dos quilombos: a resistência cultural, em que os quilombos são retratados como a busca da reconstituição de culturas africanas em solo brasileiro, e a resistência política, em que os quilombos são apresentados como expressão das classes excluídas no confronto com a ordem dominante. Para Arruti (2006, p. 75) “são análises e debates que, apesar de terem trazido importantes contribuições factuais, acabavam por enquadrar seus dados em uma

camisa de força interpretativa que já não dizia tanto sobre os fenômenos históricos em si mesmos quanto sobre os usos políticos que se lhes desejava atribuir”.

Para Schmitt, Turatti & Carvalho (2002, p. 02), grande parte dessa produção historiográfica até a década de 70 foi influenciada pelo conceito de quilombo definido em 1740, pelo Conselho Ultramarino, em atenção ao Rei de Portugal: “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Citando Almeida (1999), as autoras apontam os cinco elementos dessa definição que permearam a produção científica sobre os quilombos:

1) a fuga; 2) uma quantidade mínima de fugidos; 3) o isolamento geográfico, em locais de difícil acesso e mais próximos de uma natureza selvagem que da chamada civilização; 4) moradia habitual, referida no termo rancho; 5) autoconsumo e capacidade de reprodução, simbolizados na imagem do pilão de arroz (SCHMITT, TURATTI & CARVALHO, 2002, p. 02).

No entanto, vários casos estudados contrariam essas condições, demonstrando o quanto, de fato, o desconhecimento sobre a complexidade do tema reflete a invisibilidade da situação dos negros na história oficial. As autoras seguem citando Almeida:

O autor exemplifica situações que contrariam esses cinco elementos da definição, como o caso do quilombo Frechal, no Maranhão, localizado a cem metros da casa grande, ou casos onde o quilombo esteve na própria senzala, representado por formas de produção autônoma dos escravos que poderiam ocorrer - e de fato ocorriam -, sobretudo em épocas de decadência de ciclos econômicos, fossem agrícolas ou de mineração. Diversos trabalhos mais recentes a respeito de comunidades negras com origem mais diretamente relacionada à escravidão têm demonstrado que a economia interna desses grupos está longe de representar um aspecto isolado em relação às economias regionais da Colônia, do Império e da República (SCHMITT, TURATTI & CARVALHO, 2002, p. 03).

Nesse contexto, são essas idealizações sobre os quilombos que vão incidir na concepção do artigo constitucional, desfocando a realidade vivenciada pelas comunidades negras no país, de que a própria opção pelo termo “remanescentes de quilombos” é paradigmática. Sobre o processo que culminou na inclusão do artigo, num momento histórico em que o país, recém-saído de uma ditadura militar, buscava dar vazão a todo um conjunto de demandas democratizantes e inclusivas, Arruti comenta (2006, p. 67):

Segundo um constituinte integrante da Comissão de Índios, Negros e Minorias, o “artigo 68” dos ADCT teria sido incorporado à Carta “no apagar das luzes”, em uma formulação “amputada” e, mesmo assim, apenas em função de intensas negociações políticas levadas por representantes do movimento negro do Rio de Janeiro. [...] Um assessor daquela mesma comissão afirma, ainda, que o artigo teria sido algo improvisado, sem uma proposta original clara ou maiores discussões posteriores, ainda que seja evidente a sua inspiração histórica e arqueológica e o desconhecimento do “problema social” implicado no tema.

Esse desconhecimento levou a que o artigo levantasse uma demanda inesperada por regularização fundiária de terras ocupadas por comunidades negras em todo país, gerando um movimento em duas direções opostas: aquele em que vários setores, sobretudo a elite agrária, buscam argumentos técnicos e científicos para desqualificar as comunidades quilombolas, a partir de seu não enquadramento no conceito estreito de quilombo que remonta às legislações coloniais; e um outro, no qual o conceito de quilombo foi “alargado” para deixar de ser um conceito “museológico” e passasse a dar conta da realidade histórica e presente do país.

Almeida (2008, p. 39) ressalta a importância, neste processo, da adoção da expressão “terras tradicionalmente ocupadas” pela Assembléia Constituinte de 1988, no âmbito das discussões sobre os indígenas, deslocando a expressão “terras imemoriais”, “cujo sentido historicista, remontando ao período pré-colombiano, permitiria identificar os chamados “povos autóctones” com direitos apoiados tão somente numa naturalidade que não poderia ser datada com exatidão”. Em vez de apontar a constituição de direitos a partir de uma condição passada, o conceito de terras tradicionalmente ocupadas aponta para a realidade presente e a dinamicidade nela pressuposta, conforme sua definição no artigo 231 da Constituição, que versa sobre os povos indígenas:

São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

Além disso, o autor considera que este dispositivo contradiz a tônica das legislações de terras coloniais, as quais criavam “obstáculos de todas as ordens para que não tivessem acesso legal às terras os povos indígenas, os escravos alforriados e os trabalhadores imigrantes que começavam a ser recrutados” (ALMEIDA, 2008, p. 39). Mas para além de negar o acesso à

possibilidade de regularização fundiária de terras tradicionalmente ocupadas, eram as formas específicas de apropriação e gestão do território que eram invisibilizadas e inviabilizadas, muito particularmente as formas de gestão comunitária dos recursos naturais, ou os comuns. Segundo Almeida (2008, pp. 39/40):

Coibindo a posse e instituindo a aquisição como forma de acesso à terra, tal legislação instituiu a alienação de terras devolutas por meio de venda, vedando, entretanto, a venda em hasta pública, e favoreceu a fixação de preços suficientemente elevados das terras, buscando impedir a emergência de um campesinato livre. A Lei de Terras de 1850, nesta ordem, fechou os recursos e menosprezou as práticas de manter os recursos abertos seja através de concessões de terras, seja através de códigos de posturas, como os que preconizavam o uso comum de aguadas nos sertões nordestinos, de campos naturais na Amazônia ou de campos para pastagem no sul do País

Para este autor, portanto, estas formas de gestão e apropriação do território são a principal característica dos povos e comunidades tradicionais, dentre os quais se incluem as comunidades quilombolas, ou, como decorrência do alargamento do conceito, as comunidades negras rurais. É no sentido de contextualização histórica do artigo 68 do ADCT no momento presente que podemos resumir o entendimento acerca das comunidades remanescentes de quilombos, conforme Arruti (2006, p. 39):

As comunidades quilombolas constituem grupos mobilizados em torno de um objetivo, em geral a conquista da terra, e definidos com base em uma designação (etnônimo) que expressa uma identidade coletiva reivindicada com base em fatores pretensamente primordiais, tais como uma origem ou ancestrais em comum, hábitos, rituais ou religiosidade compartilhados, vínculo territorial centenário, parentesco social generalizado, homogeneidade racial, entre outros.

No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que “nenhuma destas características, porém, está presente em todas as situações, assim como não há nenhum traço substantivo capaz de traduzir uma unidade entre experiências e configurações sociais e históricas tão distintas” (ARRUTI, 2006, p. 39). Nesse sentido, consideramos que a principal implicação da ressemantização do conceito de quilombo aponta para o presente e o futuro, mais que para o passado, conforme Dias (2010, p. 263):

A “ressemantização” do conceito de “quilombo” visa, sobretudo, reconhecer esse amplo leque de situações sociais emergentes da escravidão. Levar em conta essa diversidade implica em reconhecer que as comunidades quilombolas não são vestígio ou sobrevivência de um passado histórico, mas grupos que vivem na estrutura agrária presente e que se articulam para garantir uma existência coletiva, enfrentando os efeitos de um colonialismo que perdurou apesar de oficialmente extinto.

Nesse sentido, a regulamentação do artigo 68 refletiu os avanços não apenas na compreensão do conceito de comunidades de remanescentes de quilombos, mas na própria permeabilidade dos órgãos públicos gestores da política às demandas do movimento social e da comunidade acadêmica envolvida. O Decreto 3.912, de 2001, à revelia das discussões então já em curso (ARRUTI, 2006), não definia o conceito, mas limitava a aplicabilidade do dispositivo constitucional, conforme parágrafo único do artigo 1º, às terras que eram ocupadas por quilombos em 1888; e que estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.

Este decreto foi revogado pelo de número 4.887, de 2003, cuja definição se aproxima das discussões em torno do alargamento do conceito. O artigo 2º assim define remanescentes das comunidades dos quilombos: “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”. Além de ressignificar a ideia de quilombo, outra importante modificação, também reflexo das discussões no seio das organizações envolvidas com a temática, foi a definição do INCRA como responsável pela titulação dos territórios quilombolas que, no decreto anterior, era a Fundação Palmares.

Na verdade, estava em jogo não apenas diferentes perspectivas no interior do próprio movimento negro, como também na relação entre este e o Estado. Segundo Arruti, no interior do movimento negro é possível identificar duas correntes principais: uma primordialista ou racial-reparadora, de origem urbana, surgida na década de 70 e com uma forma de organização nos moldes dos novos movimentos sociais, e outra de origem rural, que o autor denomina étnica ou ressemantizadora étnico-camponesa, surgida em meados dos anos 80. Enquanto a primeira idealizava um resgate de valores africanos, uma valorização da cultura africana no Brasil, a segunda estava mais preocupada com os conflitos concretos em torno da situação fundiária das comunidades negras rurais. Desta segunda corrente surge a Articulação

Nacional de Comunidades Remanescentes de Quilombos (ANCRQ), em cuja fundação encontra-se a mobilização em torno da comunidade do Frechal, no Maranhão, emblemática na luta pela demarcação de territórios quilombolas que, em 1992, teve sua situação fundiária resolvida através do mecanismo da Reserva Extrativista, uma vez que o artigo 68 ainda não se encontrava operacionalizado nas estruturas estatais.

Apesar das oposições entre estas correntes, o Decreto 3.912, de 2001, pegou a ambas de surpresa e constituiu um ponto comum em suas agendas: ele não refletia os anseios nem de uma nem de outra corrente, sobretudo no que concerne à definição de comunidades quilombolas. No entanto, ainda segundo Arruti (2006, p. 111), é possível identificar as clivagens internas do movimento negro no embate Fundação Cultural Palmares (FCP) x INCRA:

Nesse debate, a oposição entre INCRA e FCP encontrava correspondência na oposição entre um enquadramento dos remanescentes de quilombos como problemática fundiária ou como problemática cultural. Uma discussão que a princípio parece excessivamente abstrata e formalista, mas que, de fato, traduz estratégias políticas dos próprios movimentos sociais organizados no plano nacional: trazer o tema para o plano, já relativamente mapeado, da luta pela reforma agrária ou fundar um campo institucional novo no interior do Estado, sobre o qual a FCP passaria a ter o monopólio e para o qual seria necessário prever uma nova estrutura burocrática e normativa, novas verbas e novos quadros, sem dúvida provenientes do movimento negro.

Embora, no plano da política, seja possível identificar no atual Decreto em vigor, 4.887/2003, um predomínio da percepção da problemática mais como fundiária que como cultural, para Arruti (2006, p. 113), isto “não significou, evidentemente, uma mudança nos termos do problema, mas apenas a revanche de uma perspectiva sobre outra”. Segundo o autor (ARRUTI, 2006, p. 114):

O que assistimos, então, é um novo e evidente tensionamento entre a plena incorporação, por parte do Estado brasileiro, de uma política de reconhecimento e a tendência em assimilar as demandas relacionadas a ela a uma política universalizante de direitos, pautada pela generalidade da categoria “pobres”.

Seja como for, o fato é que a política em torno das comunidades quilombolas, bem como dos povos e comunidades tradicionais, contém um forte elemento étnico, que é mais

claramente traduzido pela categoria do auto-reconhecimento. No entanto, Arruti (2006, p. 116) chama a atenção para a necessária distinção entre os conceitos:

Na verdade, enquanto o conceito de etnicidade aponta o foco da análise para a “fronteira”, produzida por uma série de processos sociais de interação que particularizam um determinado grupo (Pankararu, Ilongot, Yanomami ou Mocambeiros) com relação a outros imediatos, o conceito de auto-atribuição desloca o foco da análise para uma ação estratégica de adoção de um rótulo que não é particular, mas, em si mesmo, uma generalização de caráter jurídico-administrativo, que liga o grupo tanto a uma comunidade imaginada (os “índios”, as “populações tradicionais”, as “mulheres” ou os “quilombolas”) quanto a determinados direitos, em especial os direitos territoriais.

Nesse sentido, a auto-atribuição, ou auto-reconhecimento, é um ato político estratégico, na medida em que é possível não a partir das especificidades de cada grupo, mas das categorias postas pela ordem dominante. Perdem grande parte do sentido, portanto, as críticas quanto ao oportunismo das comunidades que se reconhecem como quilombolas, baseadas em definições coloniais do conceito, que obviamente não refletem nem de longe a “verdade” histórica do fenômeno, uma vez que é a própria ordem que invisibilizou essas formas de existência social que agora trata de reparar uma dívida histórica, não apenas pela escravidão, mas sobretudo pela não inclusão na sociedade de amplos setores da população após o término da mesma. Isto vale também para os críticos das políticas setoriais, em favor de políticas universais, uma vez que estas políticas ditas “universais”, na prática, perpetuaram a naturalização da exclusão social, como no caso das já citadas legislações agrárias coloniais.

Ilka Leite (2000, p. 351) ressalta que, ao exigir dos cientistas sociais uma definição objetiva do conceito de quilombo, os juristas, e acrescentaríamos, os preservacionistas que questionam o auto-reconhecimento em áreas decretadas como UC (DRUMMOND & FRANCO, 2009), “deixam de considerar que os processos de apropriação/expropriação somente guardam uma pertinência pela sua especificidade histórica”. No entanto, ainda segundo a autora, “esta tem sido mais uma armadilha, ou forma de prolar a lei evitando (ou adiando) a arbitragem necessária em processos que envolvem também áreas que são ao mesmo tempo de interesse direto das elites econômicas”. Mas Leite considera que a própria militância negra também muitas vezes cai nesse mesmo erro, quando

[...] se apegam a uma visão ora romântica, ora vitimada dos negros, chegando a vê-los ou projetados numa imagem negativa da exclusão ou através de uma visão folclorizada, construída de fora e reforçada por eles próprios. Com isto contribuem para aquela versão que foi muitas vezes idealizada em alguns estudos de comunidade e em diversas etnografias, quando, ao reconstituir processos políticos de reafirmação étnica, enaltecem a solidariedade e a resistência, menosprezando os níveis de conflito presentes no interior do próprio grupo como um importante agente de transformação e mudança (LEITE, 2000, p. 352).

Sendo assim, mesmo entendendo as comunidades quilombolas como sujeitos coletivos, “no sentido de um pleito que é comum a todos, que expressa uma luta identificada e definida num desdobrar cotidiano por uma existência melhor, por respeito e dignidade” (LEITE, 2000, p. 352/353), a autora não deixa de considerar que

[...] a malha social sob a qual o direito [quilombola] se debruça revela também as inúmeras estratégias ou saídas produzidas pelos grupos, dentre elas a própria miscigenação, como uma forma encontrada pelos descendentes de africanos para se introduzirem no sistema altamente hierarquizado e preconceituoso. Então essa nova condição colocada pelo artigo 68 serve para revelar que estratégias individuais e grupais vêm operando concomitantemente no Brasil, de modo que integração e segregação interagem através de várias formas de convivência intra e entre grupos (LEITE, 2000, p. 352).

Isto posto, torna-se mais uma vez evidente porque a noção de etnia é mais adequada para pensar as comunidades quilombolas e tradicionais que a ideia de raça, e mais, o quanto é necessário que a ciência fortaleça seu esforço de compreender os processos que ocorrem na sociedade, mais do que tentar enquadrar estes processos em “camisas de força” conceituais que, sob o pretexto da objetividade, mais uma vez prestariam o serviço da exclusão às realidades que contrariam os interesses dominantes de uma ordem supostamente universal e universalista. Assim, o auto-reconhecimento é, de fato, uma atitude política tornada possível nos limites das regras do jogo das sociedades nacionais modernas, e não uma “livre” opção inventada pelos públicos das políticas étnicas e afirmativas.

A qualificação pejorativa de “inventada” às identidades quilombolas por parte dos preservacionistas que combatem a afirmação de territorialidades populares no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DRUMMOND & FRANCO, 2009) ignora que toda identidade é inventada – inclusive as identidades nacionais-, posto que fruto de uma construção social e não um atributo genético determinado por leis imutáveis. Por outro lado, a

identidade quilombola, assim como dos povos e comunidades tradicionais em geral, é uma identidade reativa, que surge dos conflitos históricos – e não inventados a partir das políticas setoriais, mas tão somente visibilizados e enfrentados por elas – em que o elemento “acesso ao território tradicionalmente ocupado” detém relevância.

Do ponto de vista da teoria antropológica, etnicidade pressupõe território e identidade. O’Dwyer, ao se referir ao povoado do Jamarý dos Pretos, no município de Turiaçu, Maranhão, exemplifica de que formas estas identidades, tão marcadas pelo território, constituem grupos étnicos como “categorias atributivas e identificadoras, empregadas pelos próprios atores” (Barth 2000, p. 27 *apud* O’DWYER, 2002, p. 27). Por um lado, na sede do município, os membros desse povoado são chamados de “*pretos dos campos naturais* ou os *pretos do Jamarý*”, de forma que a autora constata como depreciativa, como expressão do preconceito a que este grupo é exposto por parte da população da cidade, mas que ela interpreta também “por um lado, como uma descrição da geografia (tipo de solo e vegetação) e, por outro, como uma referência ao tipo de apropriação feita desse território pela existência de terras de uso comum no povoado” (O’DWYER, 2002, p. 28), e inclusive realçando o aspecto ecológico da convivência e conhecimento destes pretos em relação ao ambiente que ocupam.

Mas a identidade que o grupo vai forjando no desenrolar desta convivência perpassada pelo preconceito e pelos conflitos na disputa pela terra que tradicionalmente ocupa com grileiros e grandes fazendeiros, reage a estas ameaças de desintegração quando “através de uma lógica da contradição, reapropriam-se, positivamente, contudo, da avaliação estigmatizante, e constróem, assim, uma identidade social relacionada ao pertencimento étnico e à ocupação de um território exclusivo” (O’DWYER, 2002, p. 28).

No entanto, essa identidade ligada ao território de ocupação tradicional, enquanto categoria relacional que é, que se constrói no movimento de interação com o outro, não é interpretada pelo próprio grupo descontextualizada das novas fronteiras que se abrem num mundo interconectado pela tecnologia e expansão do mercado internacional, o que se reflete inclusive nos novos tipos de pressão diretamente causada sobre seus territórios. No caso do Jalapão, área ainda relativamente “deserta”, o avanço da fronteira das grandes monoculturas, sobretudo pelo lado baiano e piauiense, já exerce pressões ecológicas importantes sobre seus territórios, embora as reais dimensões destas pressões ainda não tenham sido objeto de estudos científicos. O advento do projeto turismo-conservação nos moldes dos quais é

pensada a Conservação da biodiversidade no Tocantins (LINDOSO & PARENTE, 2012) também implicou mudanças na forma de organização das comunidades locais (PEREIRA, 2012; LINDOSO & PARENTE, 2013a), seja pelo aumento considerável na comercialização do artesanato em capim dourado e decorrente pressão sobre a espécie vegetal, seja pelas limitações às práticas tradicionais de cultivo, pecuária e caça. É impossível pensar a identidade quilombola no Jalapão fora dessa intrincada teia de relações.

Ao analisar o processo de auto-reconhecimento da comunidade Mumbuca, no interior do Parque Estadual do Jalapão, Pereira (2012, p. 69) o entende como “uma estratégia de organização social e política”. Para a autora, seguindo Weber (1998) e Barth (1998), “os grupos étnicos, que em nosso caso são as comunidades dos quilombos, não são culturais e sim formas e processos de organização social e política, isto é, comunidades, e a cultura é um produto ou um resultado dessas organizações”. A abordagem etnográfica, portanto, em muito nos aproxima dos aspectos realçados pela teoria institucionalista dos recursos de uso comum, embora esta não se preocupe com as questões identitárias relacionadas. É justamente por perceber o quanto essa dimensão é relevante para os processos que envolvem o universo das comunidades tradicionais no Brasil, e particularmente no caso das sobreposições territoriais com UC de proteção integral, que buscamos um auxílio nessa discussão teórica que, identificamos, é justamente uma das principais lacunas no conhecimento científico que orienta a gestão de UC no país.

### **2.2.1 Identidade X identificação: implicações para a Conservação**

Para Hall (2011, p. 38), a identidade

[...] é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes, e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento. Existe sempre algo ‘imaginário’ ou fantasiado sobre sua unidade. Ela permanece sempre incompleta, está sempre ‘em processo’ sempre ‘sendo formada’”.

O autor considera que, na pós-modernidade, as identidades estão em crise uma vez que esta caracteriza-se pelo conceito de “deslocamento”, de Laclau (1990), segundo o qual “uma estrutura deslocada é aquela cujo centro é deslocado, não sendo substituído por outro, mas por ‘uma pluralidade de centros de poder’” (HALL, 2011, p. 16). Nesse movimento,

[...] as paisagens políticas do mundo moderno são fraturadas dessa forma por identificações rivais e deslocantes – advindas, especialmente, da erosão da “identidade mestra” da classe e da emergência de novas identidades, pertencentes à nova base política definida pelos novos movimentos sociais: o feminismo, as lutas negras, [...] os movimentos antinucleares e ecológicos (Mercer, 1990) (HALL, 2011, p. 21).

O sujeito pós-moderno, portanto, nasce da ruptura tanto do sujeito do Iluminismo, que “estava baseado numa concepção da pessoa humana como indivíduo totalmente centrado, unificado, dotado das capacidades de razão, de consciência e de ação [...] o centro essencial do eu era a identidade de uma pessoa” (HALL, 2011, pp. 10/11), quanto do sujeito sociológico, cuja “identidade é formada na ‘interação’ entre o eu e a sociedade” (HALL, 2011, p. 11), num processo em que, por um lado, o indivíduo se projeta na identidade socialmente construída, ao mesmo tempo em que internaliza seus valores, o que contribuiria “para alinhar nossos sentimentos subjetivos com os lugares objetivos que ocupamos no mundo social e cultural” (HALL, 2011, p. 12). O sujeito pós-moderno surge assim da descoberta de que

A identidade plenamente unificada, completa, segura e coerente é uma fantasia. Ao invés disso, à medida em que os sistemas de significação e representação cultural se multiplicam, somos confrontados por uma multiplicidade desconcertante e cambiante de identidades possíveis, com cada uma das quais poderíamos nos identificar – ao menos temporariamente (HALL, 2011, p. 13).

Um dos centros de deslocamento das identidades na pós-modernidade, para Hall, é justamente a identidade nacional que, enquanto “uma característica-chave da industrialização e um dispositivo da modernidade (HALL, 2011, p. 50), funda-se sobre mitos e constitui “um *discurso* – um modo de construir sentidos que influencia e organiza tanto nossas ações quanto a concepção que temos de nós mesmos” (HALL, 2011, p. 50). Como uma estrutura de poder cultural, a identidade nacional constituiu uma importante base psicológica do homem

moderno, mas com a desestabilização das fronteiras na pós-modernidade, tornaram-se evidentes as lacunas desse discurso, conforme evidencia Hall (2011, p. 59-61):

- A maioria das nações consiste de culturas separadas que só foram unificadas por um longo processo de conquista violenta – isto é, pela supressão forçada da diferença cultural. [...] Como observou Ernest Renan, esses começos violentos que se colocam nas origens das nações modernas têm, primeiro, que ser “esquecidos”, antes que se comece a forjar a lealdade com uma identidade nacional mais unificada, mais homogênea. [...]
- Em segundo lugar, as nações são sempre compostas de diferentes classes sociais e diferentes grupos étnicos e de gênero. [...]
- Em terceiro lugar, as nações ocidentais modernas foram também os centros de impérios ou de esferas neoimperiais de influência, exercendo uma hegemonia cultural sobre as culturas dos colonizados.

A partir dessa constatação, o autor conclui que “as nações modernas são, todas, híbridos culturais” (HALL, 2011, p. 62), levando a que os diversos grupos étnicos no interior desses Estados assumam um caráter de “culturas híbridas”, desenvolvendo estratégias para não apagarem suas identidades específicas, ao mesmo tempo em que negociam com a cultura nacional dominante. Essa hibridização, que durante muito tempo se pretendeu negar em nome da unidade nacional, vem sendo perpassada pelo aprofundamento da modernidade, que se dá na forma da globalização. Embora os estados-nação tenham sido a forma política de governo que possibilitou o ambiente institucional adequado ao livre-mercado, conforme Polanyi (2012) bem esclarece, o mercado nunca se limitou às fronteiras nacionais. É nesse sentido que Hall identifica duas tendências contraditórias que têm curso na modernidade, com seus impactos sobre as identidades: a tendência à autonomia nacional e à tendência à globalização.

Essa tensão se reflete na tensão entre lugar e espaço. Citando Giddens (1990, p. 18), Hall (2011, p. 72) resume a questão nos seguintes termos:

Nas sociedades pré-modernas, o espaço e o lugar eram amplamente coincidentes, uma vez que as dimensões espaciais da vida social eram, para a maioria da população, dominadas pela presença – por uma atividade localizada... A modernidade separa, cada vez mais, espaço de lugar, ao reforçar relações entre outros que estão “ausentes”, distantes (em termos de local), de qualquer interação face-a-face.

Nesse movimento, as identidades nacionais vão se enfraquecendo, para dar lugar a identidades acima e abaixo do nível do Estado-nação, num processo intermediado pelo

mercado, em que “os *fluxos culturais*, entre as nações, e o consumismo global criam possibilidades de “identidades partilhadas” – como “consumidores” para os mesmos bens, [...] – entre pessoas que estão bastante distantes umas das outras no espaço e no tempo (HALL, 2011, p. 73/74). Neste mesmo processo, as diferenças culturais são traduzidas em termos de produtos, de imagens a serem veiculadas nos mercados, num fenômeno que o autor denomina “homogeneização cultural”.

No entanto, a homogeneização cultural também põe em marcha movimentos contraditórios, de afirmação identitária com base local e defensivamente posicionada em várias novas “posições de identidade” tornadas possíveis pelo aumento dos fluxos culturais em escala global. Nesse sentido, o autor considera como duas conseqüências do processo de globalização a “possibilidade de que a globalização possa levar a um *fortalecimento* de identidades locais ou à produção de *novas identidades*” (HALL, 2011, p. 84, grifos do autor). Hall exemplifica estes fenômenos no fortalecimento identitário de culturas dominantes ante o crescimento da presença e expressão política de outras culturas, e a conseqüente reação na reconstrução de identidades defensivas – reativas – dos grupos alvo desta espécie de “racismo cultural”. Referindo-se ao caso da cultura Black nos Estados Unidos, que reuniu grupos étnico-culturais para além dos negros, pensamos que as reflexões do autor são igualmente válidas para pensarmos a construção das identidades dos povos e comunidades tradicionais no Brasil. Segundo o autor (HALL, 2011, pp. 86/87):

O que essas comunidades [de migrantes afrocaribenhos e asiáticos] têm em comum, o que elas representam através da apreensão da identidade *black*, não é que elas sejam, cultural, étnica, lingüística ou mesmo fisicamente, a mesma coisa, mas que elas são vistas e tratadas como “a mesma coisa” (isto é, não-brancas, como o “outro”) pela cultura dominante. [...] O *black* é, assim, um exemplo não apenas do caráter político das novas identidades, isto é, de seu caráter posicional e conjuntural (sua formação em e para tempos e lugares específicos) mas também do modo como a identidade e a diferença estão inextricavelmente articuladas ou entrelaçadas em identidades diferentes, uma nunca anulando completamente a outra.

Sendo assim, pensamos que a identidade das comunidades tradicionais é uma identidade híbrida, pois embora sejam e se considerem brasileiros, ao mesmo tempo buscam definir esta condição em seus próprios termos, com suas especificidades organizacionais e de território que são invisibilizadas por uma ordem que as inviabiliza. Aderindo a um conceito e

um rótulo jurídico generalizante que lhes é externo – povos e comunidades tradicionais – encontram uma possibilidade de “traduzir” sua “tradição”, num movimento em que, ante a impossibilidade de manutenção dos esquemas de vida do passado, essas comunidades “são obrigadas a negociar com as novas culturas em que vivem, sem simplesmente serem assimiladas por elas e sem perder completamente suas identidades” (HALL, 2011, p. 88).

Embora o conceito de tradução tenha sido pensado para o caso de grupos de estrangeiros no interior da outra nação, pensamos que ele se aplica bem ao caso das comunidades tradicionais, na medida em que seus modos de vida, invisibilizados pela ordem nacional, constituem também uma espécie de ser estrangeiro em seu próprio país. No caso dos quilombolas, apesar de uma remota ascendência africana, por mais que esta tenha deixado suas marcas, consideramos que a busca não é tanto por refazer a África no Brasil, mas realmente, após tantos séculos de convivência com a paisagem local, a busca está muito mais em garantir a permanência em seus locais de ocupação, brasileiros, ainda que não tão brasileiros quanto os brasis da ordem dominante.

Mas além de pensarmos as identidades dos povos e comunidades tradicionais – dentre os quais os quilombolas – como identidades híbridas, parece-nos interessante pensá-las nos termos colocados por Castells (2001). O autor identifica três tipos de identidade: a identidade legitimadora, a identidade de resistência e a identidade de projeto. Essa tipologia leva em conta que “a construção social da identidade sempre ocorre em um contexto marcado por relações de poder” (CASTELLS, 2001, p. 24).

Por identidade legitimadora o autor entende aquela que “dá origem a uma sociedade civil, ou seja, um conjunto de organizações e instituições, bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, embora às vezes de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural” (CASTELLS, 2001, p. 24). Já a identidade de resistência “leva à formação de comunas, ou comunidades, segundo Etzioni” (CASTELLS, 2001, p. 25), constituindo-se na “construção de uma identidade defensiva nos termos das instituições/ideologias dominantes, revertendo o julgamento de valores e, ao mesmo tempo, reforçando os limites da resistência” (CASTELLS, 2001, p. 25).

Por fim, a identidade de projeto constitui sujeitos, que o autor diferencia de indivíduos, conforme definição de Alain Touraine: “a transformação de indivíduos em sujeitos resulta da combinação necessária de duas afirmações: a dos indivíduos contra as comunidades, e a dos

indivíduos contra o mercado” (CASTELLS, 2001, p. 26). A diferença da identidade de resistência para a identidade de projeto é que “neste caso, a construção da identidade consiste em um projeto de uma vida diferente, talvez com base em uma identidade oprimida, porém expandindo-se no sentido da transformação da sociedade como prolongamento desse projeto de identidade” (CASTELLS, 2001, p. 26). Essa identidade pressupõe “o planejamento da vida organizada reflexivamente” (CASTELLS, 2001, p. 27).

É possível pensar que as identidades dos povos tradicionais esteja em um momento de resistência, mas sua permanência depende da sua capacidade de se transformar em uma identidade de projeto, posto que ela demanda reconhecimento pelas instituições dominantes, o que, por sua vez, pressupõe uma transformação profunda destas instituições. A construção destas identidades, portanto, não envolve apenas as comunidades tradicionais, mas aciona as forças envolvidas no campo ambientalista num processo de negociação que revelam o quanto a identidade é, de fato, uma “invenção” social, que faz sentido a partir da vivência concreta dos grupos sociais e sua capacidade de aliar-se a outras forças atuantes na sociedade.

Fato é que, a partir da redescoberta dos *indigenous people* ou das populações tradicionais pelo movimento ambientalista e representações destes atores, o estigma de atraso cultural associado às economias de subsistência converte-se na “vantagem adaptativa” dos povos tradicionais sob a ótica conservacionista, propondo uma nova institucionalidade para nortear as relações entre sociedade nacional e sua diversidade cultural como estratégia para a sustentabilidade. Ao invés da persuasão à adoção de estilos de vida urbanizados, que pode se dar inclusive pela simples inércia social dentro da atual matriz institucional moderna, o incentivo a uma convivência sustentável com o meio, implicando garantia das condições para tanto, o que inclui o reconhecimento de direitos das populações tradicionais pelos demais atores sociais e pelo Estado, e inclusive de sua autonomia para definir em que medida suas práticas tradicionais devem ser aliadas a eventuais anseios de modernização.

O Termo de Compromisso vem sendo pensado neste trabalho como uma oportunidade, dentre tantos outros instrumentos e políticas possíveis e necessários, para institucionalizar esse novo modelo de gestão, não apenas da Conservação, mas em função da problemática aqui levantada, com foco nas implicações para este campo. É sobre as características deste instrumento que nos debruçamos agora.

### 2.3. Termo de Compromisso: um breve histórico

Embora o conceito de populações tradicionais tenha alcançado seu primeiro reconhecimento legal no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), apenas 10 anos depois de sua aprovação começa-se a tratar oficialmente na gestão ambiental pública federal a existência de populações tradicionais naquelas Unidades de Conservação (UC) onde a presença humana é proibida. Apesar de previstos no Decreto 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, para normatizar provisoriamente a relação entre populações tradicionais residentes no interior de UC de proteção integral, que não permitem assentamentos humanos em seu interior nem o uso direto de seus recursos naturais, o Termo de Compromisso (TC) ainda se constitui uma “caixa preta” da gestão ambiental brasileira.

Atente-se para o fato de que a previsão do TC não muda a previsão do reassentamento destas populações, como fica claro no artigo 42 do SNUC (grifos nossos):

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º **Até que seja possível efetuar o reassentamento** de que trata este artigo, serão estabelecidas 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, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

Também o artigo 39 do decreto 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, mantém clara essa relação entre TC e reassentamento (grifos nossos):

Art. 39. **Enquanto não forem reassentadas**, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

§ 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º **O prazo e as condições para o reassentamento** das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.

Note-se que as indenizações referem-se apenas às benfeitorias, uma vez que normalmente estas comunidades não detêm o título da terra. Talvez este fato faça com que a opção do reassentamento pareça injusta, pois além de não reconhecer o direito de propriedade que de fato que vivenciam, reforça esta falta de reconhecimento ao não estabelecer claramente as condições em que se darão a distribuição de custos e recompensas dessa nova situação. Essa, nos parece, é uma das principais questões de fundo que permeiam o ambiente envolvido na pactuação dos TC: ele é uma solução paliativa, prevista para perdurar enquanto o reassentamento não ocorre; no entanto, a expectativa de várias comunidades envolvidas nestes processos é justamente de que a opção do reassentamento seja descartada.

De fato, o elemento sobre o qual se apóia a convivência como parceria das comunidades que se auto-reconheceram como quilombolas no interior do Parque Estadual do Jalapão (PEJ) com a UC é o reconhecimento deste direito pelo órgão gestor do PEJ. Nossas três entrevistadas da comunidade de Mumbuca deixam claro esta condição, como atesta a fala de Claudiana Silva<sup>41</sup>, 23 anos:

[...] anos atrás era uma resistência muito grande justamente porque a gente se viu no meio de um parque que a gente tinha que ser retirado. E tipo assim, a gente sempre lutou pra preservar aquilo dali, e de repente a gente se vê, [?] pensa assim [?] constrói a sua casa pros outros. [...] É um sentimento de tristeza, de fúria, de revolta, acaba atacando o ser humano, mas hoje eu não vejo isso mais. Eu vejo com a criação da comunidade quilombola a gente meio que se resguardou de certas coisas, a gente vê meio que seguro de um certo modo, e a gente acaba querendo ser parceiro, em vez de confrontar com eles, entendeu?

---

<sup>41</sup> Natural da comunidade de Mumbuca, artesã de capim dourado e membro da diretoria da Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais (AJACA). Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

O TC, no caso de Mumbuca, é uma questão de que preferem o reconhecimento formalizado de seus modos de vida enquanto não sai a demarcação do território quilombola, para maior garantia jurídica. Situação distinta é a das comunidades localizadas na EESGT, pois seu auto-reconhecimento como quilombola se deu no âmbito da mobilização pelo TC das comunidades “atingidas” por UC do Jalapão. Neste caso, o próprio instrumento pode ser visto como uma forma de auto-afirmação das comunidades. De qualquer forma, o que transparece da fala de nossos entrevistados é que o caminho do auto-reconhecimento quilombola se deu justamente, assim como em Mumbuca, na busca pela garantia de seu direito à terra. Embora a previsão legal do TC seja clara enquanto sua subordinação a um processo de reassentamento, nem sempre é possível que um TC aconteça neste cenário.

Por outro lado, a expectativa do reassentamento já não parece tão inaceitável para os membros da comunidade dos Prazeres, outra comunidade localizada no interior da EESGT, no município de Formosa do Rio Preto, Bahia, - que também comporá nosso universo de análise -, desde que o processo seja conduzido de forma que considerem justa, conforme as palavras de um de nossos entrevistados da comunidade<sup>42</sup>:

Agora se você chegar lá e disser, daqui a um ano nós resolve, nós vamo pagar, cês têm que sair, aí é outra coisa. Mas vai levar 20, 30 anos de braço..., esperando o dia que o governo for lá mandar a polícia arrancar nós de lá, tocar pra fora. É o que a gente vê mais ou menos assim, que espere [?], num tem nada que vem ali pra favorecer nós, é pressão pra gente sair e num dá nada. Eu digo pra senhora. Num nego, pode me chamar em qualquer lugar: o que tá acontecendo por parte do governo é isso. É criar e pressionar e tocar nós dali sem dar um mirréis. E o dia que os véi morrer, pronto, aí num deixa fazer nada, o dia que os véi morrer, os fi que é novo num vão tar aqui mais, vão pra [?] algum buraco, pega o barraco deles e joga num buraco, aterra e pronto.

No entanto, como veremos na caracterização desta comunidade, no quarto capítulo, a opção do reassentamento não é uma preferência, mas seria aceita apenas no caso de agilizar a solução do conflito e arriscaríamos dizer que essa falta de perspectiva para a solução do problema é o principal elemento a dificultar o estabelecimento de uma relação de confiança com a UC, necessária para que o TC possa acontecer.

---

<sup>42</sup> Em função de não termos sido autorizados a utilizar suas entrevistas para a pesquisa, mas considerarmos importante trazer seus anseios e percepções para o trabalho, optamos por usar as falas sem identificar os entrevistados dos Prazeres.

Nesse meio tempo, distintas soluções foram sendo experimentadas<sup>43</sup>, desde o reconhecimento das regras locais e estabelecimento de negociações em processos informais e baseados apenas na confiança entre comunidade e gestor, passando por incentivos à mudança de atividades, até táticas de expulsão, que podiam consistir em simplesmente coibir atividades mediante repressão (NEUMANN, 2004; DIEGUES, 2004) sem a construção de alternativas. Poucos registros existem sobre estas situações nos órgãos públicos gestores de UC.

Na esfera federal, pela primeira vez, procede-se a um levantamento prévio da situação de sobreposição de UC a territórios de ocupação tradicional, cujos dados ainda não podem ser oficialmente divulgados<sup>44</sup>; portanto, qualquer iniciativa de análise sistêmica da experiência acumulada até aqui na gestão destes conflitos ainda esbarra no grande custo de informação envolvido num processo que engloba, pelo menos, alguns milhares de famílias em todo Brasil, muitas das quais em localidades remotas.

Também na esfera federal, a criação de uma Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais no ICMBio ensejou significativo avanço na agenda do Termo de Compromisso, através da construção de entendimentos jurídicos que respaldassem os gestores para a tomada de decisão em situações que, no entender de muitos, feriam a legislação ambiental. Emblemático do desafio é o fato de que, até janeiro de 2013, apenas 04 termos de compromisso haviam sido firmados no âmbito federal<sup>45</sup> (RIBEIRO & DRUMOND, 2013), justamente a esfera em que a discussão mais avançou.

Por outro lado, a discussão em torno destes casos concretos, e inclusive do nosso objeto de estudo, possibilitou que, em dois anos de atuação, a articulação promovida internamente pela referida Coordenação culminasse na edição da Instrução Normativa (IN) do ICMBio 26/2012, no anexo A. A instrução estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso, conforme texto publicado no Diário Oficial da União. Segundo esta instrução, em seu artigo 2º, inciso I, o Termo de Compromisso é um:

---

<sup>43</sup> Para aprofundar a discussão sobre outros instrumentos experimentados na gestão de conflitos territoriais entre UC e populações tradicionais, ver SIMÕES & FERREIRA, 2013.

<sup>44</sup> Informação concedida em entrevista à técnico da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio, em 31/01/2013.

<sup>45</sup> Na Reserva Biológica do Lago Piratuba, Amapá, o primeiro TC firmado, ainda pelo Ibama, anteriormente à criação do ICMBio, em 2006; no Parque Nacional do Cabo Orange, também no Amapá, em 2007, ano de criação do ICMBio; na Reserva Biológica Rio Trombetas, no Pará, em 2011 e, por último, na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, em 2012, nosso estudo de caso.

instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado 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, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos.

A IN, além de estabelecer procedimentos a serem observados na construção do instrumento – inclusive definindo que o mesmo seja contemplado no Plano de Manejo<sup>46</sup> das UC e abrindo a possibilidade do acesso aos recursos naturais para populações não residentes, conforme análise da situação -, reflete e cristaliza o entendimento da necessidade de uma leitura sistêmica e integrada da legislação brasileira como antídoto para a recorrente alegação da ilegalidade das práticas tradicionais no interior de Unidades de Proteção Integral. A falta desta leitura tem ensejado o desrespeito aos direitos das populações tradicionais inseridas em UC, o que significa que o reconhecimento formal à diversidade cultural garantido pela Constituição de 1988 e alguns conjuntos de legislação – indígena, agricultura familiar, ambiental -, ainda esbarra numa série de empecilhos formais e informais.

Ilustrativa é a conjuntura estabelecida no âmbito de um TC em processo avançado de negociação, entre os Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serral Geral, na fronteira do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, com a comunidade quilombola São Roque<sup>47</sup>. Documento emitido pelo INCRA sobre a questão, disponibilizado através de *link* em artigo publicado no Correio Braziliense, ambos nos anexos B e C, relata que na reunião do Conselho Consultivo<sup>48</sup> da UC em que o Termo deveria ser assinado por representantes da comunidade, foi comunicada a suspensão do mesmo. Segundo o documento, o recuo foi orientação do Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente.

Apesar da ameaça que tal configuração política pode representar, cremos que o ambiente construído com ampla participação social, a seu tempo, responderá a este desafio, respaldado pelo Estado democrático de direito instituído pela Constituição brasileira. Como além do mais não há documentos oficiais registrando este posicionamento unilateral de um

---

<sup>46</sup> Definido no SNUC, artigo 2º, inciso XVII, como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

<sup>47</sup> Segundo artigo assinado por Márcio Santilli, “Confiança Traída”, publicado no Correio Braziliense no dia 06/06/2013 e disponível em <http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/confianca-traida>. Acesso em 12/06/2013.

<sup>48</sup> Instância de participação social na gestão das UC, prevista no SNUC, que deve congrega representantes dos setores público e da sociedade civil com o fim de acompanhar e opinar – daí seu nome “consultivo”. O ICMBio regulamentou o processo de criação do Conselho através da IN 11/2011.

setor do Ministério do Meio Ambiente, não levaremos em consideração, para os fins deste trabalho, seus possíveis efeitos sobre o cenário no qual se situa nosso objeto de estudo.

Diante de tantos desafios a enfrentar, talvez o Termo de Compromisso, solução provisória, pouco experimentada e que não resolve as grandes questões de fundo, tenha ocupado posição secundária na pauta de reivindicação das organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais. No entanto, naqueles contextos em que a demanda se reveste de relevância política, como no caso do Jalapão, em que houve uma articulação das comunidades com outros órgãos públicos e movimentos sociais para a garantia do respeito ao direito à segurança alimentar, exigindo a assinatura do termo com todas as comunidades englobadas pelas UC de proteção integral da região, o instrumento tem se tornado uma importante via de diálogo que, buscaremos analisar ao longo do trabalho, pode representar uma via para a mudança institucional da Conservação.

Para tornar possível tal análise, passamos no próximo capítulo a descrever como era o sistema de manejo comunitário dos *Gerais* do Jalapão antes da chegada do projeto de Conservação na região, bem como a trajetória de ação coletiva desencadeada pelas comunidades “atingidas” pelas UC de proteção integral, conformando o cenário de fundo em que desenvolveremos, no quarto capítulo, nosso estudo de caso.

### Capítulo 3 – Fogo, liberdade e ação coletiva nos *gerais* do Jalapão

Este capítulo está estruturado em duas partes: um primeiro momento em que resgataremos os modos de viver tradicionais na região do Jalapão, organizados em torno do aproveitamento dos *gerais*, caracterizado conforme a teoria de Elinor Ostrom; e um segundo momento, em que procederemos a um breve histórico da mobilização das comunidades englobadas pelas UC de proteção integral na região, segundo o conceito de ação coletiva. Junto com o próximo capítulo, descreve o ambiente de nossa pesquisa a partir de fontes documentais e de entrevistas realizadas tanto com integrantes das comunidades englobadas pelas UC de proteção integral na região, bem como de outras comunidades vizinhas, e também com representantes das organizações envolvidas no processo. Portanto, os esclarecimentos aqui apresentados sobre as metodologias e o perfil dos entrevistados referem-se às discussões apresentadas nos capítulos 3 e 4.

Com relação às metodologias utilizadas para levantamento dos dados que dão corpo a este trabalho, esclarecemos que, para os representantes das comunidades locais e inclusive daqueles signatários do TC, lançamos mão da história de vida (PORTELLI, 2001), uma das modalidades da história oral, que basicamente procura resgatar aquela história não oficial, não registrada, através dos filtros da memória e da experiência individual. Segundo Portelli (2001, pp. 11-12), o diferencial da história de vida é que

O que é falado numa típica entrevista de história oral, usualmente, nunca foi contado dessa forma antes. [...] o avô ou a avó que põe um neto ou uma neta em seu colo para lhe contar a história de sua vida é uma ficção literária. A estória de vida como uma completa e coerente narrativa oral não existe na natureza; ela é um produto sintético da ciência social.

A pertinência desta metodologia consiste em justamente trazer à tona a forma própria de organização do espaço e do uso dos recursos naturais nos *gerais* do Jalapão adotada pelas famílias locais, que viram tais formas de organização inviabilizadas abruptamente pela chegada das UC na região. Por outro lado, esse exercício pressupõe uma participação ativa do pesquisador na medida em que, como lembra Portelli, são as perguntas do entrevistador, gravador em punho, que movimentam, que ativam as memórias que vão sendo resgatadas, de

forma que “podemos definir a história oral como o gênero de discurso no qual a palavra oral e a escrita se desenvolvem conjuntamente, de forma a cada uma falar para a outra sobre o passado” (PORTELLI, 2001, p. 13).

Não se deve esquecer também que essa entrevistadora, no caso do presente trabalho, é uma agente ambiental federal, representante de um dos órgãos gestores de Unidades de Conservação na região, e assim reconhecida por uma parcela considerável dos entrevistados. Não perderemos de vista, portanto, a possibilidade de que o reconhecimento do lugar de fala da entrevistadora tenha causado influência sobre as falas dos entrevistados. O mesmo roteiro, que consta no apêndice A deste trabalho, foi seguido em todas as entrevistas, realizadas na região em duas oportunidades, entre 14 e 20/03/2013 e 01 a 05/07/2013, com a flexibilidade necessária para dar conta das especificidades da história de cada um.

Neste universo, dentre os 25 entrevistados, 11 são membros de famílias integrantes da Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão (Ascolombolas-Rios), que representa as famílias usuárias dos *gerais* na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT). Uma única família teve sete membros entrevistados – o patriarca, dois filhos, um genro, natural de Goiânia, a filha deste genro, uma nora e uma sobrinha. Como os que dependem das atividades desenvolvidas nos *gerais* hoje são majoritariamente pessoas idosas ou de meia-idade, a amostragem geracional no âmbito desta família, que desde a fundação ocupa os cargos da diretoria da Associação, nos parece de grande importância para entender a transformação nas concepções sobre os *gerais*.

Fora do universo das famílias dos integrantes da Ascolombolas-Rios restaram, portanto, 14 entrevistas, sendo três realizadas com jovens, uma jovem artesã, guia local e liderança de Mumbuca, comunidade pioneira no artesanato em capim dourado e referência na mobilização das comunidades locais, e os outros dois, funcionários do Parque Estadual do Jalapão, e nove com pessoas idosas e de meia idade, duas das quais representantes da comunidade de Mumbuca e seis da comunidade do Galhão, que não se encontra nos limites das UC. A representatividade desta comunidade em nosso universo é fruto da colaboração de D. Rosa, 52 anos, ela também uma de nossas entrevistadas, proprietária de restaurante em Mateiros, que se dispôs a nos apresentar para suas antigas vizinhas, que há alguns anos se mudaram para a sede do município em busca de estudos para os filhos e/ou netos.

Em Novo Acordo-TO, entrevistamos mais uma família, à qual tivemos acesso através da equipe do Parque Estadual do Jalapão que, aproveitando nossa viagem de retorno à Palmas, passou na fazenda para entregar dinheiro obtido na venda de produtos da família expostos no Centro de Educação Ambiental do Parque, e gentilmente aguardou que nossa conversa de quase uma hora fosse concluída. Estes entrevistados encontram-se brevemente caracterizados ao final do trabalho, no tópico das Fontes.

A opção por entrevistar também famílias que não vivenciam a situação de sobreposição territorial com UC de proteção integral foi a de propiciar uma visão mais ampla sobre os modos de viver locais, válido sobretudo para a caracterização dos *gerais*. Em relação à questão do TC e do auto-reconhecimento quilombola, no caso destes entrevistados, perguntou-se o que entendiam e o que opinavam sobre os temas. Portanto, constituirão o eixo da visão das comunidades sobre o TC as falas daqueles diretamente envolvidos no processo, uma vez que os entrevistados não envolvidos não estavam muito informados sobre o tema.

O caso da comunidade dos Prazeres, única não situada no estado do Tocantins, mas no interior da EESGT em área pertencente ao município de Formosa do Rio Preto, na Bahia, requereu um tratamento diferenciado, na medida em que a comunidade apresentou-se bastante arredia ao tema do Termo de Compromisso. Como não obtivemos autorização para uso das duas entrevistas que conseguimos realizar na primeira semana de julho de 2013, suas falas, quando eventualmente transcritas, não serão identificadas. Assim, optamos por priorizar as informações que contextualizam a situação da comunidade a partir de documentos oficiais, como memórias de reuniões e de visitas de campo realizadas pela equipe da UC junto a este público em distintos momentos, como na mobilização para formação do Conselho da Unidade, para o Plano de Manejo e mesmo para discutir o TC, assim como atas de reuniões realizadas no Ministério Público Federal, em Barreiras-BA, quando ficou registrada a cobrança para que a UC concretizasse o acordo no prazo mais breve possível.

Os documentos oficiais, utilizados com autorização da UC, foram também utilizados para a contextualização do processo junto à Ascolombolas-Rios. Neste caso, acessaram-se os relatórios de vistoria das áreas de uso de cada família e seus anexos: mapas e calendários de atividades. Não houve necessidade de acesso às memórias de reuniões pois o histórico do processo já havia sido por nós registrado em artigo em 2011. Informações mais atualizadas do processo foram resgatadas nas entrevistas, questionários e na nossa participação direta em

algumas reuniões. Adicionalmente, materiais institucionais (*folders*, cartilhas, boletins, materiais de divulgação ou informativos) também servirão de fonte de informação.

Enquanto para os comunitários, lançou-se mão da gravação e transcrição das falas, em função do grande volume de trabalho que isto representa para entrevistas que chegaram a durar por volta de uma hora, mas em média entre 20 a 40 minutos, optou-se pela aplicação de questionários para os demais setores envolvidos. Os questionários, apêndice B, constituíram-se exclusivamente de perguntas abertas tratando sobre questões afeitas à relação entre saber local e conservação e, especificamente, sobre o TC. No entanto, como foram respondidos apenas cinco questionários, lançamos mão de algumas entrevistas, totalizando seis, de forma a termos um cenário um pouco mais representativo das instituições envolvidas.

Ressalte-se que dentre estas seis, duas, junto ao chefe da EESGT e a um representante da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais, do ICMBio, não seguiram o roteiro do questionário. Isto porque estas entrevistas tinham por finalidade maior levantar dados e atualizar informações relativas ao processo. No entanto, foi possível extrair destas falas posicionamentos sobre os diversos tópicos apresentados nos quadros com o resumo das discussões apresentados ao longo dos dois capítulos empíricos deste trabalho. Adicionalmente, o chefe da EESGT, Áquilas Mascarenhas, também respondeu ao questionário. Além destes 11 representantes de organizações envolvidas no processo, consideramos também neste grupo as entrevistas realizadas com dois jovens naturais da região, conforme o método da história de vida, que são funcionários do Parque Estadual do Jalapão. Seus posicionamentos, portanto, encontram-se tanto naqueles quadros referentes aos entrevistados comunitários quanto naqueles que se referem às organizações envolvidas.

Portanto, estão representados na pesquisa os órgãos gestores de UC nas esferas federal, com três entrevistados, e estadual (do Tocantins), também com três entrevistados, tanto nas sedes destes órgãos como na região do Jalapão, do Ministério Público Federal no Tocantins (um entrevistado), do Projeto Cerrado Jalapão (um entrevistado), de ONG e movimentos sociais do Tocantins e Brasília com atuação junto às comunidades (três entrevistados), e pesquisadores (dois entrevistados).

Em alguns casos, esses entrevistados ocupavam mais de uma posição dentro deste público: por exemplo, pesquisador e membro de ONG de apoio às comunidades, ou funcionário de órgão ambiental e membro de ONG, ou ainda pesquisador contratado por

algum projeto. Ressalte-se que alguns dos entrevistados também integram o Conselho da EESGT, pois a composição do mesmo reflete justamente o universo dos setores público, privado e da sociedade civil com atuação na região. No entanto, a expectativa de uma maior representatividade das instituições integrantes do Conselho em nossa pesquisa foi frustrada, bem como também não obtivemos retorno de qualquer instituição da Bahia, lacuna que não nos foi possível suprir através de entrevistas por questões de logística.

Assim como os dados levantados junto aos comunitários, as informações repassadas por estes entrevistados foram tratadas conforme o método da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011, p. 48), a metodologia da análise de conteúdo consiste em um

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Bauer (2011, p. 191) similarmente a define como “uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada. [...] Maneira objetiva refere-se aos procedimentos sistemáticos, metodicamente explícitos e replicáveis: não sugere uma leitura válida singular dos textos”. Portanto, o que desde já se evidencia na análise de conteúdo é a busca de uma contextualização maior através do texto.

Bardin chama a atenção para a grande diversidade de formas possíveis de análise de conteúdo, uma vez que na ideia de “comunicações” enquadram-se desde diários, grafites até entrevistas, memorandos de uma organização, jornais, livros, anúncios publicitários, textos jurídicos, bem como códigos não-linguísticos, como posturas corporais, vestuário, manifestações de doença mental etc. Mas basicamente a metodologia pode ser dividida em três momentos: a descrição analítica, a inferência e a interpretação (BARDIN, 2011). A “descrição analítica” é o primeiro movimento, que “funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 41). Dentre estes procedimentos, a análise categorial é, segundo o mesmo autor, o mais antigo, generalizado e transmitido, e tem como característica “tomar em consideração a totalidade de um ‘texto’, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou ausência) de itens de sentido” (BARDIN, 2011, p. 43). Tanto é assim que, em

sua descrição sobre os passos para realização de uma análise de conteúdo, Bauer (2011) atém-se a descrever os procedimentos para amostragem e codificação dos textos.

Bardin vai além, ao incluir as etapas de inferência e interpretação. Segundo este autor, para que a interpretação, última etapa, seja possível, é necessário o procedimento da inferência, que, ainda segundo o autor, pode responder a dois tipos de problemas: o que levou a determinado enunciado? E: quais as conseqüências que determinado enunciado vai provavelmente provocar? (BARDIN, 2011, p. 47). A pertinência da metodologia para nosso estudo é proporcionar um caminho simples e profícuo para análise dos posicionamentos em relação a questões-chave dos distintos atores envolvidos no processo de negociação e implementação do TC na EESGT. A partir de seus distintos lugares de fala, podemos captar, através da análise de conteúdo, os interesses e capacidades em jogo.

Neste trabalho, dentre as possibilidades oferecidas pela metodologia, optamos por organizar os argumentos em torno de temas/questões. Assim é que temos quadros reunindo conjuntos de argumentos sobre o TC, sobre o fogo etc. A partir destes quadros, realizamos nossos esforços interpretativos. Nesse sentido, se os questionários naturalmente facilitam a aplicação do método, pois todos respondem ao mesmo conjunto de perguntas, experimentamos também a aplicação da análise de conteúdo para alguns conjuntos de informações levantadas através da história de vida.

Neste caso, basicamente foram organizadas conforme a análise de conteúdo as informações relativas à definição dos *gerais* e à questão do fogo. Apesar de apresentadas em forma de quadro, não há qualquer pretensão em empreender análises quantitativas. A indicação do número de entrevistados que defendeu cada posicionamento certamente pretende apontar a representatividade do argumento no universo dos entrevistados, mas é uma informação secundária para nossa análise, que é primordialmente qualitativa. Tanto que vários argumentos elencados foram colocados por apenas um ou dois entrevistados. O critério, portanto, foi a representatividade qualitativa de cada argumento, e não numérica. A opção pelo quadro foi facilitar ao leitor uma visão geral das principais idéias apresentadas.

Por fim, cumpre esclarecer que consideramos que os posicionamentos defendidos nas entrevistas e nos questionários se refletem na forma de atuação das organizações, mas não necessariamente representam o posicionamento oficial da organização. Tal cuidado tem pelo menos duas implicações importantes: por um lado, permite uma compreensão da dinâmica

interna ao campo da Conservação, que se faz no embate entre diversos matizes de posicionamentos no interior de instituições (hábitos, valores, estruturas de pensamento) mais ou menos cristalizadas; e, por outro, garante aos entrevistados maior autonomia em suas falas.

### 3.1. *Gerais*: uma categoria geográfica, histórica e sentimental

Segundo Dayrell (1998), os *gerais* correspondem aos encaves de cerrados assentados nos topos de serra, planaltos, encostas e vales em meio à caatinga no norte de Minas Gerais. Essa região tem alcançado visibilidade pela mobilização das comunidades tradicionais auto-denominadas geraizeiras, que se encontram inclusive representadas na Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), na luta pela garantia de sua terra contra os grandes plantios de eucalipto, iniciados com apoio do governo brasileiro na década de 70. O autor relata que esta identidade geraizeira se construiu historicamente na região em interface com outras identidades territoriais, como vazanteiros, barranqueiros ou catingueiros.

Como em Dayrell, Nogueira (2009) associa *gerais* a Cerrado, mas estende a delimitação do território de ocorrência desta paisagem física e cultural ao oeste baiano, leste tocantinense e goiano, sul do Maranhão e norte do Piauí. A autora entende que, do ponto de vista das comunidades geraizeiras, a articulação de sua concepção de *gerais* à concepção técnico-científica de Cerrado é um estratégia central no processo de reelaboração identitária e reivindicação territorial: o bioma Cerrado, conceito científico que informa as políticas públicas, enquanto categoria distante, quase abstrata, que ela associa à ideia de espaço, é a moldura onde se inserem os *gerais*, recortes regionais locais associados à ideia de lugar.

Sobrinho (2012) refere-se ao camponês geraizeiro do oeste baiano, mas é interessante observar que o autor não identifica comunidades que assim se denominem, embora em vários aspectos sua experiência de organização social e comunitária seja bastante similar a de outras comunidades “geraizeiras” – a pecuária extensiva e a agricultura nas margens de cursos d’água como elementos recorrentes. Portanto, embora *gerais* seja uma terminologia comum em regiões dos estados elencados por Nogueira (2009), não seria possível falar de um movimento geraizeiro que articule todas as comunidades dos diversos *gerais*.

No Jalapão, apesar dos *gerais* ser uma categoria corriqueira entre as comunidades locais, não encontramos quaisquer registros de pesquisas científicas que se debrucem sobre a construção cultural e ambiental dos *gerais* na região. Isso talvez em parte se deva ao fato de que a organização das comunidades na região, marcadamente determinada pela sobreposição de seus territórios a UC de Proteção Integral, tenha se dado na forma de auto-reconhecimento como comunidades quilombolas, e não como geraizeiras, conforme já discutido.

### 3.1.1 *gerais* do Jalapão: Fogo, Liberdade e Sofrimento

Neste tópico, concentraremos nosso esforço na caracterização dos *gerais* enquanto Recurso de Uso Comum (RUC), conforme Ostrom (2011). Em primeiro lugar, partiremos das definições de *gerais*, que, estando profundamente ligadas à vivência concreta destas pessoas, estão diretamente implicadas nas grandes questões que constituem o pano de fundo dos conflitos entre os modos de viver nos *gerais* e as UC de proteção integral. No quadro 01 apresentamos um resumo das principais argumentações presentes nas definições de *gerais*, organizadas em tópicos: os *gerais* como sobrevivência, os *gerais* como deserto, os *gerais* como paisagem natural e os *gerais* como sentimento.

**Quadro 1 - Recorrência das idéias-força sobre os gerais no Jalapão pelos comunitários entrevistados.**

Os <i>gerais</i> como sobrevivência		Os <i>gerais</i> como deserto		Os <i>gerais</i> como paisagem natural		Os <i>gerais</i> como sentimento	
Botar gado, pastagem, capim	15	Lugar deserto, sem morador, isolado	08	Varjão, Matas ciliares, Beiras de brejo	06	Livre, terra comum	07
Caça	05			Campina	05		
Roça	04			Chapadas, serras	05		
Capim dourado	02					Água, rios, córregos, brejos	04
Pouco mato de cultura	02	Afastado, fora da cidade, lugar de retiro	07	Vereda	04	Lugar bom, bonito	02
Pesca	01			Cerrado, cerradão	03		
				Buritizal	02		
				Areia	02		

Fonte: Elaboração própria.

Sendo assim, os *gerais* no Jalapão, em primeiro lugar, são reconhecidos como fonte de **sobrevivência**, e sobretudo como áreas de pastagem natural para o gado – que, em alguns casos, se sobrepõe à própria definição de *gerais*. Percebemos claramente que a recorrência das citações neste tópico elencam a ordem de relevância das atividades possibilitadas pelos *gerais*: o gado, a caça e a roça. Embora a caça tenha sido consideravelmente reduzida e inclusive seja proibida no texto do TC firmado, ela exerceu um papel crucial na subsistência das famílias nos tempos dos *gerais*. Conforme a fala de nosso entrevistado<sup>49</sup> dos Prazeres:

[...] hoje ninguém vive mais de caça, pesca, isso num existe. Hoje a maioria das pessoas diz que caça acabou aqui porque o povo, nunca foi isso, o que acabou caça aqui foi isso aqui ó [projetos monocultores no topo da serra], acabou com o ambiente que os animais vivia. [...] o desmatamento a senhora sabe acabou com o habitat deles, onde eles pode reproduzir e tal, aí o que que acontece, vai desmatando, quando uma ema tira aí 10 pinto, vem os predador, gavião, guará, num tem onde eles esconde, come tudo. Agora vê uma ema aí no meio da lavoura com 20 pinto, com três dia tem dois, três, gavião comeu tudim. Quando tira. Então acabou foi isso aqui ó, antigamente 20, 30 família com num sei quantos filho, digo pra senhora, criava os filho, vivia disso basicamente, caçar, pescar...

Por outro lado, as mudanças nas regras de ocupação do território e a inviabilização dos modos de vida tradicionais foram traduzidas por d. Ercinda Matos com o fim dos *gerais*, indicando que a expressão realmente designa mais do que simplesmente um espaço físico:

O que é os *gerais* é aquele lugar que você mora naqueles, isolado no mato. Os *gerais* só conheço mato. É conviver de pescar, de caçar um tatu, de caçar um veado, essas coisa. Isso tudo prenderam tudo. Nada ninguém faz mais. O Estado não aceitou mais ninguém caçar. Botou, encheu de Ibama, aqui ninguém num caça, ninguém num pesca, você só come o que você comprar. Se você não comprar nada, nada você num come. [...] Não tem mais negócio de *gerais*, porque acabou.

Em relação à roça, interpretamos que ela ocupa um lugar menor que o gado e a caça dentro das estratégias de sobrevivência nos *gerais* não só por ter sido menos lembrada, mas também pela afirmação dos *gerais* como um lugar onde tem pouco “mato de cultura”. Por fim, o capim dourado, embora seja hoje uma atividade crucial na região, só muito recentemente passou a integrar a definição do conceito. A pesca, com apenas uma citação, ocupou sempre uma posição bastante secundária numa região onde os peixes são pequenos,

<sup>49</sup> Entrevista concedida à pesquisadora na Vila Panambi, Formosa do Rio Preto-BA, no dia 03/07/2013.

embora seja lembrada como atividade de lazer das crianças e seu papel como fonte alimentar não possa ser negligenciado.

Por outro lado, a ideia dos *gerais* como um lugar deserto, pouco habitado e afastado da cidade é quase tão recorrente na definição dos *gerais* quanto a definição dos *gerais* como lugar de criar gado. Não basta ter todas essas características físicas, para ser *gerais*, tem de ser um lugar onde predomina a vida selvagem e seus ambientes, e onde a interferência humana é quase imperceptível. Um adensamento populacional no meio dos *gerais* não é *gerais*.

Como tal, o **sentimento** a que se associa os *gerais* é o de liberdade, como um lugar aberto para todos os que precisarem, onde a vida, mesmo para aqueles que a associam ao sofrimento e dificuldade, é gratificante, onde pode-se ser “campeão” de sua terra, mesmo quando, em ocupações tão extensas, permita-se de diversas formas o uso de recursos por parte dos vizinhos e até mesmo dos grandes pecuaristas que, no período da estiagem, desciam com seus rebanhos bovinos, que podiam chegar aos milhares, para as áreas de “refrigério”<sup>50</sup> nos *gerais*. Ressalte-se que o uso dos *gerais* pelos grandes pecuaristas foi abandonado em função das ações de repressão perpetradas pelas UC.

Além de livre, os *gerais* também é bonito, agradável. Para d. Joviniana Penha, mais conhecida como d. Bebê<sup>51</sup>, 66 anos, “só o vento dos *gerais* pra mim é bom demais. É que o vento corre livre e aqui é reboliço”. Mas se é livre e bonito, os *gerais* também representa uma vida sofrida. Segundo d. Ercinda, “quem tá morando nos *gerais* só vive, pra viver é sofrendo. É trabalhando, é de roça, o povo não tem dó de ninguém, você fazer muita coisa e vender barato”. Por outro lado, se as coisas hoje são mais fáceis, reconhece d. Ercinda, estão acessíveis apenas para quem tem dinheiro.

Os *gerais* são também marcadamente representados pela sua diversidade de **paisagens** e abundância de águas. Cerrados, veredas, brejos, chapadas, são todos elementos da paisagem cujas possibilidades em cada época do ano vão conformando os modos de viver nos *gerais*.

---

<sup>50</sup> Terminologia local para se referir à pastagem natural disponível nas veredas, manejada através do fogo. O refrigério é uma opção importante para garantir a alimentação do gado no período da estiagem, uma vez que o pasto “manso”, como é localmente chamado o pasto plantado, seca neste período. Segundo o saber local, não se introduz o gado na vereda no período da chuva pois isto adocece o gado, uma vez que o capim vem junto com a terra – lembre-se que a vereda é uma área úmida. Por outro lado, o manejo com o fogo torna o pasto atrativo para o gado, que come a rebrota do capim depois do fogo. E não apenas o gado, mas várias espécies de animais selvagens, como veados e emas, se alimentam nestas áreas depois da queima, o que torna esta prática também uma estratégia de caça importante, desenvolvida pelos povos indígenas (MELO, 2007).

<sup>51</sup> D. Bebê 66 anos, lavradora aposentada, natural da comunidade do Galhão, Mateiros, mãe de um filho, atualmente reside na sede do município. Entrevista concedida à pesquisadora, na cidade de Mateiros-TO, em 15/03/2013.

Do ponto de vista da caracterização dos arranjos coletivos duradouros no manejo dos RUC proposta por Ostrom, temos já alguns elementos. Em relação ao primeiro princípio, **limites claramente definidos**, segundo a organização local anterior à chegada das UC, os *gerais* eram uma área sem dono, uma área que pertencia a Deus, segundo seu Demiciano Gomes<sup>52</sup>, 56 anos, e d. Deusa Matos<sup>53</sup>, 68 anos, ou terra comum, segundo seu Tomé Rodrigues<sup>54</sup>, 93 anos. Isso significava que qualquer família que chegasse à região - o atual ciclo de ocupação do Jalapão data do início do século XX (MMA, 2002) - podia escolher seu local de moradia, observando a regra única de respeitar as ocupações anteriores.

Portanto, se não havia, por um lado, uma definição clara de quem podia e quem não podia acessar os *gerais* e nem mesmo de seus limites físicos – de fato, enquanto para uns os *gerais* correspondem aos arredores do seu município, outros reconhecem que sua extensão abarca toda a região do Jalapão – por outro, o contexto de abundância relativa de recursos e a inexistência de atividades que ensejassem ameaça aos modos de vida locais permitiam relativa tranquilidade na convivência entre vizinhos e usuários dos *gerais*. Some-se a isso o fato de que a terra livre dos *gerais* não poderia ser negada à ninguém. Nas palavras de d. Bebé, “a gente respeitando o limite do outro ali todo mundo era dono”.

Sobre a localização dos *gerais* na região, resalte-se que apesar de ser impossível estabelecer limites precisos a partir das falas de nossos entrevistados, ficou bastante evidente uma forte associação entre este e a área pleito da demanda quilombola no interior da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT), no trecho entre o rio Preto e o rio Novo. Apesar de que as comunidades usufruíam de seus próprios *gerais*, este trecho hoje englobado pela EESGT era a parte acessada pelos grandes pecuaristas de Ponte Alta, pela qualidade e abundância dos ambientes que oferecia, conforme alguns entrevistados esclareceram.

Além da norma do respeito ao limite do outro, outra norma observada era a periodicidade das queimas nas veredas para o refrigério, que atenderia ao segundo princípio, **coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**. O quadro 02 traz um resumo das principais argumentações em torno da questão do fogo. Segundo o

---

<sup>52</sup> Natural de Novo Acordo, casado, lavrador e criador de gado, pai de seis filhos, vive na fazenda que, apesar de estar situada na área do município, é acessível a partir da estrada que liga Mateiros a Ponte Alta. Entrevista concedida à pesquisadora, na sede da sua fazenda, em 21/03/2013.

<sup>53</sup> Natural de Formosa do Rio Preto-BA, veio para o Tocantins aos 12 anos, lavradora aposentada, mãe de 10 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora, em Mateiros-TO, no dia 16/03/2013.

<sup>54</sup> Natural de Formosa do Rio Preto-BA, estabeleceu-se ainda criança com a mãe e os irmãos em área hoje englobada pela Estação, pai de 14 filhos, lavrador aposentado. Entrevista concedida à pesquisadora, em Mateiros-TO, no dia 14/03/2013.

conhecimento local, a queima na mesma área ano após ano resultaria na sua improdutividade. Por outro lado, a regra da periodicidade bianual ocorria de forma muito natural, pois as áreas queimadas no ano anterior não ofereciam combustível suficiente para possibilitar uma queima satisfatória e, de quebra, funcionavam como aceiros para as queimadas do ano seguinte.

**Quadro 2 - Idéias-força sobre o fogo conforme os comunitários.**

Causas dos grandes incêndios:		Consequências do fogo para o meio ambiente:		Um (quase) consenso:	O que fazer:	
A proibição do fogo levou o povo a colocar menos fogo	13	Os grandes incêndios é que destroem o Cerrado, não o fogo como usado antes da proibição	15	O fogo é necessário para as atividades produtivas	Não é possível acabar o fogo no Jalapão, mas sim controlá-lo	10
Antes o povo queimava mais, mas não havia os grandes incêndios (a proibição do fogo levou aos grandes incêndios)	13	O fogo é benéfico para o cerrado	06		Deveria ser permitido à população local retomar seu manejo tradicional	09
Tem muito fogo criminoso, desnecessário ou feito por caçadores	06	O fogo é maléfico para o cerrado/ mas necessário para as atividades produtivas	04		É necessário que os órgãos ambientais invistam na conscientização /no controle das atividades produtivas que usam fogo	06
Quem coloca mais fogo não são os criadores / proprietários de terra	03	Os bichos e seus filhotes não têm para onde fugir e acabam morrendo	02		A lavoura comunitária, mecanizada e com assistência técnica, seria uma alternativa para reduzir o fogo	02
A diminuição da chuva levou aos grandes incêndios	02	O fogo é maléfico para o cerrado/ desnecessário para as atividades produtivas	01		A população local é que deveria proteger a região, já que os órgãos não têm presença constante	01
O interesse comercial pelo capim dourado aumentou o fogo	01				Deveria haver queimadas para funcionar como corredores para os animais escaparem dos incêndios	01

Fonte: Elaboração própria.

Este aspecto crucial do manejo dos *gerais* – o uso do fogo – é, sem dúvida, o principal eixo de tensão entre os modos de viver nos *gerais* e as UC de proteção integral. Note-se que o

livre uso dos *gerais*, que não se dissocia do uso do fogo, já que o mesmo está presente em todas as atividades tradicionais, está associado às lembranças de um tempo de liberdade:

[...] hoje nós tá sendo escravizado porque nós num pode fazer o que nós pode, sabe? E de primeiro nós fazia o que bem a natureza pedia, o que nós podia fazer, num tinha pobrema nenhum, hoje em dia é tudo em cima da regra, né? E se pular pra fora, a gente é multado, é... [...] Às vez a gente pra botar uma roça precisa marcar até os centímetros. Cê vai, é, quantos centímetros você vai botar, quantas hectares, ali marca tudo. Aí fica tudo ruim pra gente. De primeiro num tinha isso não, camarada botava roça do tamanho que queria, prantava o que queria, era bom<sup>55</sup>.

Mesmo num cenário em que não havia “economização de fogo não, fogo era aí à granele” (Seu Pedro Chagas<sup>56</sup>, 73 anos), e até mesmo quando o fogo “entrava no direito do outro aí, queimava era léguas e légua” (Seu Julião Castro<sup>57</sup>, 71 anos), a lembrança é de um tempo sem contendas, em que eventuais e muito raros conflitos eram resolvidos através de acordos entre as partes envolvidas, sem intermediações oficiais. E essas contendas, na memória dos entrevistados, nunca envolviam o fogo. Portanto, para os mais velhos, é fato dado a constatação de que “foi pior a proibição de queimar porque passa muitos anos sem queimar, quando acontece de vir um fogo, queima até a raiz das árvores” (D. Bebé). É o que ressalta do tópico **causas dos grandes incêndios** no quadro 02.

Outro aspecto relevante que também surgiu nas explicações das causas dos grandes incêndios é a questão dos fogos criminosos, colocados por aqueles que não têm relação ou sentimento de propriedade ou pertença ao lugar. Percebemos que as atividades realizadas por estes clandestinos, que podem ser locais ou “de fora”, são as mesmas das comunidades tradicionais, no entanto são realizadas sem observar as normas de periodicidade das queimas, sem pedir licença aos proprietários e muito menos em acordo com os órgãos ambientais. Adicionalmente, a diminuição das chuvas na região também foi lembrada como um elemento a mais a conformar o cenário de atual descontrole do fogo.

<sup>55</sup> Fala de Seu Gilvan Evangelista, 49 anos, associado da Ascolombolas-Rios, e ocupante de vasta área às margens do Rio Novo onde mantém roças e criação de gado e galinhas. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros, no dia 14/03/2013.

<sup>56</sup> Casado pela segunda vez depois de ter ficado viúvo da primeira esposa, pai de 14 filhos, lavrador aposentado, nasceu e se criou em área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 14/03/2013

<sup>57</sup> Natural de Mateiros, lavrador e criador de gado, pai de 12 filhos, costumava levar seu gado para os gerais hoje englobados pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. Entrevista concedida à pesquisa em Mateiros-TO, no dia 16/03/2013.

Já dos tópicos **conseqüências do fogo para o meio ambiente** e **o que fazer** ressalta a diferença de perspectivas sobre o fogo sob o recorte geracional, eloqüente para ilustrar o conflito entre o saber tradicional local e o saber disseminado pelos órgãos ambientais na região. A defesa do fogo como elemento essencial para a própria vida no Cerrado e também a indicação de que o manejo tradicional deveria ser retomado foi restrita às falas dos mais velhos. S. Demiciano Gomes (entrevista citada) assim explica a importância do fogo:

Uma área, quando queima um ano, passa um ano no meio, no outro ano taca. Quando você vê muita flor é só no lugar que queima. Mode queimou esse ano, no outro ano toda coisa carrega muito, e quando num queima vira um museu véi que num serve pra nada. Pra nada, pra nada, pra nada, pra nada! Outro dia eu tava falando pra um rapaz bem aqui, meu gado fugiu eu fui pegar numa área acolá que eu foi precisado, o gado entrou dentro desse cru tão grande que foi precisado eu pegar foi o rastro que eu num enxergava. De trem que eu vi lá, coruja. Mais nada, nada, nem o murici que é acostumado dar quando chega no queimado do ano passado, eu num vi murici. Então como é que rola um tipo de coisa desse? Tem de controlar isso, tem de controlar, num é descontrolar. Você vê, ó, as flor, ó, tanta coisinha que vive do cerrado, como bem as abelha, ó, num, talvez num tem nem mele! Que põe a vida onde? Nada! Num tem nada.

Em decorrência deste entendimento sobre o fogo, surgiu também exclusivamente da fala dos mais velhos a proposta de retomada do manejo tradicional como solução para os grandes incêndios, argumento consideravelmente bem citado, conforme se vê no tópico **o que fazer**, do quadro 2. Para d. Deusa, sua proposta aos órgãos ambientais seria a de que:

[...] se eles fizesse assim, parasse um pouquinho pra pensar, eu acho que eles não precisavam nem gastar esse tanto, eles podia deixar mesmo aos cuidados dos morador pra fazer os fogo controlado no tempo, pronto! [...] Eu acho que era melhor pra eles, mas eles não quer compreender, pensa que nós não sabe a administração aqui dos gerais nosso, não sabe a condição de botar o fogo, eles é quem sabe, pois deixa!.

Por outro lado, entre os mais jovens as posturas variam e combinam posições desde a compreensão da necessidade do fogo para as atividades tradicionais – **um quase consenso** detectado nas falas dos entrevistados - mas igualmente da busca de um maior controle, seja através da conscientização da população ou das ações de repressão e monitoramento dos órgãos ambientais, até a descrença – ou desconhecimento - das funções ecológicas do fogo e mesmo de sua necessidade para as atividades produtivas.

Um dado relevante é que o desconhecimento sobre a função ecológica do fogo no Cerrado marcou as falas de todos os jovens entrevistados, sendo que três deles já foram brigadistas ou trabalharam em ações de combate ao fogo, tendo, portanto, sido capacitados na temática pelos órgãos ambientais. Isto significa que nem mesmo o amplo conhecimento científico existente sobre o papel do fogo nas savanas foi capaz de superar o preconceito dos órgãos ambientais<sup>58</sup> brasileiros, que continuam balizando sua atuação pela criminalização do fogo, e cuja diretriz de exclusão do fogo só recentemente vem sendo questionada em favor de uma concepção de manejo do fogo para o bioma. E este preconceito vem sendo transmitido para os jovens da região, não obstante já haver evidências científicas de que o saber tradicional está muito mais próximo de uma situação ideal de fogo que aquele preconizado pelas UC brasileiras. Conforme Fidelis & Pivello (2011, p. 18):

No Cerrado, o estabelecimento de unidades de conservação leva a mudanças no regime de fogo, geralmente excluindo-o. Isso causa acúmulo de material combustível ao longo dos anos de exclusão, resultando em grande risco de incêndios descontrolados e intensos, provenientes de faíscas geradas por atividades humanas. [...] Tais incêndios de grande intensidade e proporções espaciais não são benéficos para a vegetação ou a fauna e podem causar perda de espécies, inclusive endêmicas, invasão por espécies exóticas, desequilíbrio nos ciclos ecológicos e mudanças nas fisionomias dos ecossistemas atingidos (Pivello 2006a, 2006b).

E não apenas os jovens, desconhedores das funções ecológicas do fogo para o Cerrado, mas também vários entrevistados de meia-idade, apesar de admitirem a necessidade do fogo para a conservação do bioma, reproduzem o discurso dos órgãos ambientais de que é necessário modernizar as práticas produtivas locais para reduzir a ocorrência dos incêndios. Mesmo declarando que a proibição do fogo foi uma das causas da perda do controle do mesmo, insistem que a solução para o problema dos incêndios passa mais pela conscientização dos produtores locais do que por uma outra postura dos órgãos ambientais. É o que transparece, por exemplo, na fala de Ivanilton dos Santos<sup>59</sup>, 48 anos:

---

<sup>58</sup> Em 2012, o Centro Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (Prevfogo), do Ibama, realizou um Seminário que constituiu um marco importante de inflexão para uma postura mais próxima àquela recomendada pelos pesquisadores de manejo do fogo. No entanto, a real implementação dessa diretriz ainda esbarra em resistências, seja de posicionamentos técnicos, seja de hábitos arraigados, que se refletem na própria estruturação da organização para o trato da questão do fogo (como exemplo, citamos o esquema de contratação de brigadas exclusivamente para o período de combate a incêndios, quando já não é mais possível ações de manejo e prevenção).

<sup>59</sup> Professor, nasceu e se criou na área que hoje está englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, é associado da Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

[...] as pessoas nativas que são daqui tinham já de forma não sistemática o controle, que é do manejo do fogo. [...] Também que aquela época chovia muito, então a vegetação não secava com tanta facilidade quanto hoje. [...] quanto mais tempo deixar sem queimar, maior é a possibilidade de um incêndio sem controle. Então se a pessoa não tiver um aceiro, uma faixa de um determinado ponto a outro pra que o fogo vá até naquele local e pare ali, agora se os órgãos ambientais entender de deixar 5, 10 anos aquela área sem queimar, quando vier o fogo, aí mata toda a vegetação, todos os animais, aí fica sem controle, e o fogo se torna mais intenso. Mas o processo de conscientização da população eu acho fundamental, é uma das coisas que não pode sanar o problema por completo mas pelo menos manter uma situação considerada tolerável.

Essa discussão será melhor trabalhada no próximo capítulo, mas por ora interessa ressaltar que ela aponta para os desafios postos às instituições locais pela presença do projeto de Conservação na região. Prosseguindo na caracterização dos *gerais* no Jalapão conforme a tipologia proposta por Ostrom (2011), chamamos a atenção para o fato de que as normas de organização social e de manejo dos recursos naturais na região atenderiam ao segundo princípio de desenho estabelecido na caracterização de Ostrom, de **coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**.

No entanto, não havia, nesse tempo da memória, arranjos formais de escolha coletiva, nem tampouco mecanismos alusivos aos princípios 4, 5 e 6 (**monitoramento, sanções graduais e resolução de conflitos**). As regras eram simples, claras e seguidas sem maiores dificuldades num cenário de percebida abundância de recursos e ausência de qualquer sentimento de “propriedade”, ainda que os limites de cada família fossem estabelecidos em comum acordo com os demais. As relações de parentesco e amizade levavam ao respeito aos limites uns dos outros, o que não significava que o acesso aos recursos lhes estivesse vedado: a caça, o fogo, o gado, todos transitavam livremente, e as áreas não eram cercadas, logo, respeitar o limite do outro significava muito mais não “arranchar” ou abrir roças sem seu consentimento, ou seja, qualquer atividade que caracterizasse um “apossamento”.

Com isto, os princípios 07 e 08 (**reconhecimento mínimo de direitos de organização e entidades aninhadas**) não faziam sentido num tal cenário. No entanto, com a chegada das UC, não só eles passam a fazer sentido, como também a presença de todos os demais elementos. E de fato, estes elementos se tornam explícitos no acordo estabelecido através do Termo de Compromisso. Mas esta parte da história constitui nosso estudo de caso, que trataremos no próximo capítulo. Por ora, nos debruçaremos sobre o histórico da mobilização

gerada a partir do conflito da sobreposição territorial entre UC e territórios tradicionais no Jalapão, à luz do conceito de ação coletiva, conforme pensado no âmbito da teoria dos RUC. Nossa leitura é de que esse histórico de mobilização e suas conquistas criou o ambiente favorável à mobilização em torno do TC.

### **3.2. Fogo, conflitos e ação coletiva nos *gerais* do Jalapão**

Como já dissemos anteriormente, consideramos que o fogo é o grande eixo a estruturar o conflito entre as comunidades locais e o projeto conservacionista no Jalapão. Assumimos que a criminalização do fogo, base do manejo tradicional desenvolvido pelas comunidades, foi o caminho através do qual o projeto conservacionista estabeleceu uma relação de oposição às comunidades em pelo menos quatro aspectos importantes que levantamos no capítulo anterior: o não reconhecimento dos direitos das comunidades, o não reconhecimento da validade dos conhecimentos tradicionais para o manejo do ambiente, a quebra da relativa autonomia até então vivenciada na região, e a diretriz do reassentamento, esta última não necessariamente criada para o caso específico que estudamos, uma vez que é prevista em lei, mas reforçada pela percepção do manejo tradicional como uma das principais ameaças à Conservação local. Entendemos que estes aspectos estão profundamente interligados entre si e compõem o cenário de fundo em que se desdobraram as diversas ações coletivas empreendidas pelas comunidades “atingidas” pelas UC na região.

A primeira delas se estabeleceu em torno da questão do capim dourado, que consistiu num importante precedente de mobilização popular em articulação com os agentes da Conservação, e teve conseqüências importantes para a mobilização em torno do Termo de Compromisso. Ressalte-se que as pesquisas sobre o capim dourado constituem uma referência importante para o trato da questão do fogo, uma vez que atestam a validade do manejo com o fogo para estimular o floramento do capim, conforme o saber local, e apontam para o potencial de sustentabilidade da atividade, desde que observadas certas regras, algumas já contempladas pelos usos tradicionais, outras trazidas a partir das pesquisas (SCHMIDT, 2011; FIGUEIREDO, 2007).

Em 2001, preocupados com a grande pressão sobre o capim dourado, que já se tornara cartão postal do Tocantins, a comunidade de Mumbuca, que há mais de 80 anos mantinha a tradição pioneira da arte que aprendeu com os indígenas Xerente (FIGUEIREDO, SCHMIDT & SAMPAIO, 2006), procurou o Ibama em Brasília solicitando estudos para garantir a sustentabilidade da planta (FIGUEIREDO, SCHMIDT & SAMPAIO, 2006). A partir daí, o Ibama realizou parceria com a ONG Conservação Internacional, elaborando o Plano de Desenvolvimento Sustentável para o entorno do Parque Estadual do Jalapão (PEJ), apoiado pelo Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (PROBIO), do Ministério do Meio Ambiente.

A segunda etapa do projeto, embora não aprovada pelo PROBIO, foi executada pelo Ibama em parceria com o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins), a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, a Universidade de Brasília e a ONG Pequi, também de Brasília, além de outros pesquisadores que passaram a colaborar com a iniciativa (FIGUEIREDO, SCHMIDT & SAMPAIO, 2006). Em um terceiro momento, novas pesquisas sobre os efeitos do fogo no manejo do capim foram financiadas pelo Programa de Pequenos Projetos (PPP) do PNUD/GEF (Programa para o Meio Ambiente das Nações Unidas, Fundo Global para o Meio Ambiente, do Banco Mundial), gerenciado pela ONG Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).

A tônica da proposta de pesquisa foi partir do conhecimento tradicional existente, inclusive envolvendo os extrativistas no planejamento e na execução, respaldando cientificamente o que as pesquisas confirmavam, e indo além naquilo que o conhecimento tradicional era limitado. Do processo, resultou uma regulamentação estadual, a Portaria Naturatins nº 055/2004, revisada em 2005, através da Portaria 092 e, por fim, gerando a Portaria nº 362, de 25 de maio de 2007, atualmente em vigor e que se encontra no anexo D deste trabalho. A Portaria proíbe a coleta do capim dourado em todo o estado, com exceção daquela realizada por artesãos e extrativistas associados a organizações com sede no Tocantins. Também o transporte do capim *in natura* restringe-se àquele realizado entre coletores e associações cadastrados junto ao Naturatins dentro do próprio estado. A venda para fora do Tocantins, portanto, limita-se ao artesanato já produzido.

Em termos de condicionantes ambientais, a Portaria institui o período da coleta entre 20 de setembro e 30 de novembro, de forma a garantir que o capim e as sementes estejam

maduras, evitando a morte de plantas adultas e possibilitando a germinação pelas sementes; institui também a obrigatoriedade da permanência das flores do capim, onde ficam as sementes, no campo de coleta, também com o fito de permitir a germinação das sementes; e a coleta falhada, que consiste em deixar alguns escapos (a parte dourada da planta, utilizada no artesanato) no campo. De fato, as pesquisas constataram que os coletores mais experientes conheciam o período em que tanto a semente quanto o escapo se encontravam maduros e mais aptos à coleta; no entanto, o interesse comercial despertado pela planta levou a que muitas famílias que nunca haviam se dedicado à atividade passassem a ter nela sua principal fonte de renda (FIGUEIREDO, SCHMIDT & SAMPAIO, 2006), inclusive de fora da região. A Portaria buscou enfrentar não apenas o problema das práticas do manejo, mas da organização para definir quem pode ter acesso ao recurso.

Sem dúvida, a questão do acesso ao capim dourado é a principal preocupação das comunidades, como se evidenciou em nossas entrevistas e também é tema recorrente em reuniões na região. Apesar da portaria, a fiscalização é extremamente precária para conter o contrabando de capim e também a coleta fora do período autorizado. Nossos entrevistados revelaram que em 2012, em Mumbuca, não se conseguiu coletar capim dourado, pois no dia da festa da colheita, realizada às vésperas do início do período de coleta, o campo aonde a comunidade deveria realizar a coleta foi queimado, sem que se saiba por quem.

Aldina Batista<sup>60</sup>, 44 anos, apontou a pressão sobre o capim como um dos principais fatores responsáveis pelo aumento dos incêndios na região, uma vez que levou pessoas de fora da região e mesmo da região, mas que não possuem terra, a utilizar o fogo de qualquer forma, pensando exclusivamente no capim dourado. Para ela, o proprietário da terra, que a utiliza também para plantar e manter o seu gado, não tem interesse em usar o fogo de qualquer jeito, pois isso prejudica seu manejo. Mas para quem apenas coleta o capim e não tem vínculo com a terra, não há motivação para um cuidado maior. O problema da queima, caça e coleta de capim clandestinas são de difícil solução numa região vasta, com baixa densidade demográfica e ausência de cercas – principalmente porque, como atividades clandestinas, não podem ser resolvidas através de acordos coletivos.

---

<sup>60</sup> Casada, 4 filhos, atualmente professora na escola do povoado da Mumbuca, é associada da Ascolombolas-Rios, da qual já foi vice-presidente. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

Nesse sentido, é sintomático que a recente aprovação da indicação geográfica (IG<sup>61</sup>) do capim dourado para a região do Jalapão, em 2011 (SOUSA, 2012; BELAS, 2012), na modalidade “indicação de procedência” (IP), não tenha sido pensada nos marcos da garantia de uma maior proteção ao acesso e uso deste recurso. Apesar de ter sido criada uma Associação de Artesãos em Capim Dourado da Região do Jalapão (AREJA), esta Associação, de fato, foi uma espécie de apêndice de uma proposta que partiu do governo do estado e não refletiu os interesses e percepções dos próprios artesãos e coletores (BELAS, 2012). Esta autora relata como, embora o regulamento de uso, que se associa à IG como forma de garantir um padrão mínimo de qualidade que identifique o diferencial do produto, remeta à regulamentação estadual de coleta do capim dourado, a definição do território do Jalapão para fins de concessão da IG foi uma decisão que refletiu muito mais uma estratégia do governo estadual para impulsionar o desenvolvimento do turismo no Jalapão, dentro de uma visão de expansão do comércio do capim como o objetivo principal, do que propriamente a identidade do artesanato produzido e o fortalecimento da cultura local.

Como exemplo, a autora cita a inclusão do município de Rio do Sono, que sequer conta hoje com associação de artesãos de capim dourado, mas fica autorizada a receber o selo caso venha a ter alguma, e Santa Tereza, que tem associações de artesãos, mas não dispõe da matéria-prima em sua área, enquanto municípios como Rio da Conceição e Dianópolis, que tanto dispõem de capim dourado como desenvolvem um artesanato com técnicas similares às desenvolvidas nos municípios com mais tradição e inclusive há mais tempo do que nos outros dois municípios citados, ficaram de fora. Isto para não falar do povo indígena Xerente que, mesmo considerados os precursores do artesanato, inclusive pela própria comunidade de Mumbuca, também ficou de fora da proteção especial.

Nesse sentido, Belas (2012, p. 200) analisa que, no Brasil, a forma como as IG vêm sendo instituídas, o que é válido para a região do Jalapão, apresenta-se inadequada para a proteção do artesanato tradicional por pelo menos quatro limitantes principais:

---

<sup>61</sup> “O registro de Indicação Geográfica (IG) é conferido a produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui reputação, valor intrínseco e identidade própria, além de os distinguir em relação aos seus similares disponíveis no mercado. São produtos que apresentam uma qualidade única em função de recursos naturais como solo, vegetação, clima e saber fazer (know-how ou savoir-faire). O Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI é a instituição que concede o registro e emite o certificado”. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/indicacao-geografica>. Acesso em 18/03/2013.

1) não impede a reprodução do produto por terceiros; 2) não garante aos produtores o uso da terra que tradicionalmente ocupam ou o acesso aos recursos naturais indispensáveis à produção; 3) iguala sob um mesmo status comercial produções tradicionais e recentes; 4) não garante que a maioria dos produtores seja de fato beneficiada.

Portanto, embora o instrumento tenha o potencial de fortalecer a organização e a autonomia locais, na prática não é isso o que tem acontecido. No Jalapão, não apenas sacrificou-se a participação informada dos artesãos na tomada de decisão sobre as condicionantes da IG, como também foi desconsiderada a atuação de parceiros importantes na consolidação das regras do manejo sustentável do capim dourado.

Adicionalmente, segundo relato de Ana Cláudia Matos<sup>62</sup>, 23 anos, atual presidente da AREJA, a IG gerou grandes transtornos às lideranças envolvidas, que foram ameaçadas por supostamente estarem tentando impedir a comercialização do capim dourado por pessoas de fora do Jalapão. Tal fato contribuiu para fragilizar ainda mais uma estrutura de ação coletiva que de fato nunca conseguiu garantir seu próprio funcionamento de maneira autônoma, e, por medo dos diretores, ficou inativa por mais de um ano, apenas retomando suas atividades em 2013. Se em 2012 Belas (2012, p. 197) explicava que “a falta de capital inicial independente da AREJA e capacitação para a gestão, encontram-se entre as justificativas para o fato de que após um ano da concessão da IP Jalapão, esta instituição não possui sequer uma sede e o selo ainda não se encontra em uso”, em 2013 a situação não avançou.

Mas além da inefetividade das políticas até então propostas no controle do acesso e comercialização do capim, ficou de fora da Portaria 362/2007 a questão do uso do fogo para o manejo da espécie. A questão é delicada, uma vez que as veredas e campos úmidos são áreas de preservação permanente (APP) onde, salvo exceções explícitas, é proibida qualquer alteração, inclusive o uso do fogo. Em 2011, Schmidt trouxe alguns resultados preliminares após anos de acompanhamento da dinâmica do fogo em campos úmidos, especificamente sobre o capim dourado. Constatou-se que, conforme o conhecimento tradicional, o fogo é importante estimulante na produção de hastes da espécie. Além disso, a autora levantou que diversos estudos apontam uma alta taxa de diversidade florística em áreas de cerrado recorrentemente queimadas.

---

<sup>62</sup> Natural da comunidade de Mumbuca e liderança jovem, atualmente reside em Palmas, onde cursa Serviço Social. Entrevista concedida à pesquisadora, em Palmas-TO, no dia 17/08/2013.

A ausência da questão do fogo na regulamentação da colheita do capim dourado é sintomático do incômodo que a discussão provoca junto aos órgãos ambientais. O Protocolo do Fogo<sup>63</sup>, instituído pelo município de Mateiros, e o Termo de Compromisso objeto de nossa pesquisa foram as duas primeiras iniciativas no sentido de uma abordagem dialógica entre as preocupações conservacionistas e os saberes tradicionais locais. Na prática, essas iniciativas abriram caminhos para um trato efetivo da questão do fogo, que saísse das campanhas educativas, que tratavam o fogo como grande vilão que deveria ser combatido, para uma abordagem de negociação concreta em torno das condicionantes para uso da ferramenta e definição de responsabilidades das e apoio às comunidades. A resistência a tal abordagem por parte de alguns gestores e mesmo de projetos com atuação na região, justificada por cautelas ecológicas e impedimentos legais, foi justamente uma das principais fontes de questionamento ao TC firmado pela EESGT e a Ascolombolas-Rios (LINDOSO, 2011), o que explica o fato de processo ter levado três anos para ser concluído.

Apenas recentemente começa-se a admitir oficialmente a necessidade do manejo do fogo para as UC do Cerrado, cujo marco de inflexão seria Seminário realizado pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (Prevfogo), do Ibama, em março de 2012. Neste mesmo ano, o Projeto Prevenção, Controle e Monitoramento de Queimadas Irregulares e Incêndios Florestais no Cerrado, ou simplesmente Projeto Cerrado Jalapão, uma cooperação técnica com o governo alemão, começou sua atuação. Com o objetivo de reduzir a emissão de gases de efeito estufa através da redução dos incêndios, o projeto dialoga, desde a sua concepção, com a questão dos usos tradicionais do fogo. Constatamos que em pouco tempo, a abordagem negociadora do projeto começa a trazer transformações na percepção dos gestores ambientais na região, conforme atesta a fala de Rejane Nunes<sup>64</sup>:

eu acho que o projeto ele proporciona isso, sabe, a gente tá aprendendo com esse projeto que, é, que o fogo ele é realmente, sabe, ele é bom pro cerrado, eu acho que é uma oportunidade que o projeto tá trazendo pra gente aprender a lidar com o Cerrado, sabe assim, o projeto tá dando oportunidade de trazer pessoas super importantes, que lidam com fogo no mundo e que já usam o fogo como uma coisa boa, sabe, e que tá dando certo na África, e... na Austrália, África e Austrália, então assim, eu vejo como também uma grande

---

<sup>63</sup> Espécie de acordo estabelecido entre poder municipal e produtores para definir regras e atribuir responsabilidades no uso do fogo para atividades produtivas.

<sup>64</sup> Gestora da APA do Jalapão. Entrevista concedida à pesquisadora em Palmas-TO, no dia 17/08/2013.

oportunidade da gente aprender a lidar com o fogo, né? E o projeto ele proporciona isso, a gente ver as coisas, o modo que a comunidade trabalha com o fogo com outros olhos, e também que o fogo ele é bom, sabe? A gente só tem que aprender a lidar com ele, né?

Por outro lado, a polêmica gerada em torno do fogo nos cerca de 10 anos de implantação das UC no Jalapão tem levado a posicionamentos ambíguos tanto da parte dos gestores como da parte das comunidades locais. Apesar de reconhecer a mudança na percepção sobre o fogo a partir das oportunidades oferecidas pelo Projeto Cerrado Jalapão, nossa entrevistada ainda acredita que a transformação dos modos produtivos locais para a supressão ou minimização do uso do fogo é o caminho para a sustentabilidade local. Quando questionada sobre como deveria ser realizado, então, o manejo do fogo necessário para evitar os grandes incêndios, não soube responder.

Da parte dos comunitários, além da percepção de que o problema é de conscientização da população, conforme apontado no tópico anterior, despontam propostas de lavouras comunitárias mecanizadas, com adesão a todos os insumos e recursos da “revolução verde” como saída para a supressão do fogo. Os defensores desta proposta, que não foram muitos, quando questionados sobre como se daria o manejo do fogo do Cerrado, necessidade que eles inclusive defendem, também não tiveram muita clareza de como isso poderia ser feito, mas remeteram a responsabilidade aos órgãos ambientais por encontrar esta resposta.

Portanto, a evolução do trato da questão do fogo no Jalapão encontra-se, neste momento, numa encruzilhada, em que o “recém-descoberto” papel ecológico do fogo começa a ser entendido, mas ainda levará um tempo até ser assimilado em todas as suas implicações. Nesse sentido, parece-nos que talvez a resistência maior ainda venha dos próprios órgãos ambientais, que insistem em dissociar sua atuação de uma postura de cooperação com as práticas produtivas locais. É o que fica evidente na fala de Teomenilton Santos<sup>65</sup>, 49 anos:

Tava falando pro pessoal do Prevfogo, porque eles diz assim que, eles tava falando assim, o que que a brigada faz, não a brigada vai lá combater o fogo, mas num faz aceiro, é vocês que faz aceiro. Mas num era melhor, eu falei assim, num é melhor trabalhar a prevenção de que o combate? Se eu tenho minha área lá que eu tenho que fazer um aceiro, de enxada talvez um pedaço meu eu num vou dar conta de fazer, num é melhor a brigada ir lá me ajudar a fazer o aceiro pra depois queimar e o fogo não sair, num é? Não, mas a

<sup>65</sup> Nascido na área hoje englobada pela EESGT, casado, 4 filhos, atual presidente da Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

brigada não tem obrigação. A brigada tá aqui pra combater. E também termina gastando muito mais pros incêndios, por não trabalhar a prevenção, trabalhar só o combate, né? É pra combater, é, então nego vai lá e bota fogo, deixa eles apagar pra lá, num é? Então assim, eu acho que tem que unir as idéias dos órgãos ambientais e da sociedade.

Por outro lado, no âmbito da negociação do TC, as comunidades deixaram claro desde o início que não assinariam nenhum compromisso que proibisse o fogo (LINDOSO, 2011). Acreditamos que a força demonstrada pelas comunidades na mobilização pelo TC, iniciada em fins de 2009, alimentou-se em grande medida do capital institucional acumulado pela mobilização em torno do capim dourado. De fato, o trunfo do respaldo científico ao manejo do capim dourado com o fogo era recorrentemente acionado nas reuniões de negociação que marcaram o processo.

E não apenas dessa mobilização, mas também daquela empreendida em torno do reconhecimento quilombola e demarcação dos territórios. Segundo o relato de Pereira (2012), a discussão sobre a existência de comunidades quilombolas no Tocantins se iniciou na região do Jalapão, na década de 80, através da mobilização da comunidade de Barra do Aroeira, município de Santa Teresa. Em 1999, quando o governo do estado apresentou uma proposta de desenvolvimento para a região, o Ministério Público Federal em Brasília emitiu ofício ao Procurador regional dos direitos do cidadão, alertando que projetos de desenvolvimento para a região do Jalapão poderiam atingir comunidades quilombolas das quais se tinha notícias, inclusive Mumbuca, mas que careciam de informações precisas para garantia de seus direitos.

No entanto, apenas em 2005 a questão foi encaminhada, quando, durante a realização da I Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Tocantins, a Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial assinou um termo de cooperação com o governo do Tocantins para realização do levantamento das comunidades quilombolas no estado (PEREIRA, 2012). E foi a partir deste termo que, neste mesmo ano, as comunidades quilombolas do Jalapão passaram a ter alguma visibilidade perante as políticas públicas a esta altura já instituídas na região, como é o caso da Conservação. Vale lembrar que o Parque Estadual do Jalapão foi criado em 2000, a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, em 2001, e o Parque Nacional das Nascentes do Parnaíba em 2002. Foram as visitas realizadas por funcionários da recém criada Secretaria Estadual da Cidadania e Justiça que esclareceram às comunidades da região sobre os direitos garantidos às comunidades que

se auto-reconhecessem como quilombolas. Com tal orientação, já no início de 2006 as comunidades de Mumbuca, Carrapato e Formiga, e Prata, cujos territórios haviam sido sobrepostos por UC de proteção integral, haviam sido certificadas pela Fundação Palmares.

É interessante observar que, tanto no caso da regulamentação do capim dourado como no do auto-reconhecimento quilombola, a participação do Estado foi bastante ativa, em alguns momentos inclusive definindo os termos em que a ação coletiva pôde se manifestar. Isto não torna o problema da ação coletiva menos complexo: assim como há resistências à regulamentação do capim, houve também os que não se reconheceram como quilombolas (PEREIRA, 2012). Isto se deu inclusive no caso das comunidades inseridas na Estação Ecológica: no caso daquelas representadas pela Ascolombolas-Rios, cujo auto-reconhecimento se deu mais tarde, em 2009 (LINDOSO, 2011), e mais ainda, no caso da comunidade dos Prazeres, que simplesmente rejeitou o auto-reconhecimento. Portanto, não é possível simplificar a situação afirmando que o auto-reconhecimento quilombola só ocorreu por interesse do Estado, embora seja evidente que este interesse acelerou o processo.

O que queremos destacar para nosso trabalho é que estas duas mobilizações dão um claro recado quanto às expectativas das comunidades em relação aos aspectos que identificamos como elementos centrais da mobilização popular na região: as comunidades não aceitam a diretriz do reassentamento e exigem o reconhecimento de seus direitos; as comunidades estão convictas da pertinência e legitimidade de seus saberes, e inclusive assumem-se como as verdadeiras guardiãs do patrimônio que as UC agora lhes querem “tomar”; e, por fim, recorrem a um instrumento legal que lhes possibilite a autonomia para continuar administrando os *gerais* da forma como sempre fizeram: o território quilombola.

Os geraizeiros do norte de Minas optaram pela Reserva Extrativista para garantir a proteção de seus territórios e modos de viver ante o avanço dos grandes projetos de eucalipto. Nossa leitura é de que a Reserva Extrativista não se apresentou como alternativa de interesse para as comunidades do Jalapão na medida em que a experiência de relacionamento com as UC foi “traumatizante”. O território quilombola, nesse sentido, é bem mais amigável. Nas palavras de Antônia Ribeiro<sup>66</sup>, 46 anos, mais conhecida como Tonha:

---

<sup>66</sup> Natural da comunidade de Mumbuca, casada, 3 filhos, proprietária da única pousada do povoado. Entrevista concedida à pesquisadora, em Mumbuca, Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

[...] com o correr do tempo, eu hoje agradeço o parque. [...] Se num fosse o parque, os fazendeiro podia evadir até nós. Mas hoje, graças a Deus foi o parque, em segundo lugar foi o território quilombola. Agora até o governo respeita nós. Se for só o parque só, sem o território quilombola, o governo podia não respeitar nós. Não, vocês vão ter que sair, que tal, é parque, mas foi o parque primeiro pra proibir os fazendeiro entrar, e segundo, foi o território quilombola que proibiu o governo de entrar também pra expulsar nós. Uma coisa ajudou a outra.

Portanto, o Parque até pode ser um parceiro, mas na medida em que ele resolva essa indefinição, permitindo a permanência da comunidade. Então no acúmulo de força política permitido por este dois relativos sucessos, ainda que parciais e inconclusos, o TC foi percebido como o necessário passo seguinte, já que a demarcação dos territórios quilombolas não saíam e, conseqüentemente, a redefinição dos limites do PEJ<sup>67</sup>, ensejando uma situação de insegurança para as comunidades. Registre-se que a mobilização em torno do TC congregou as comunidades englobadas por três UC de Proteção Integral do Jalapão, as já citadas EESGT e PEJ, além do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, no âmbito do Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas do Tocantins, coordenado pelo Ministério Público Federal (LINDOSO, 2011).

Apesar do ambiente de ampla mobilização popular e apoio de ONG, movimentos sociais e mesmo órgãos públicos, apenas a EESGT iniciou e concluiu o processo. Nas últimas reuniões do Fórum, o posicionamento do órgão ambiental estadual tem sido o de que este reconhece o território reclamado pelas comunidades em seu interior, e prefere aguardar os resultados dos relatórios antropológicos para efetivar o redimensionamento da UC, em vez de investir esforços e recursos num acordo temporário e, por toda a conjuntura, considerado desnecessário pelo órgão. Já o Parque das Nascentes, com reduzidíssimo quadro de pessoal que, além de tudo, fica sediado em Corrente, no Piauí, não chegou a realizar nenhuma reunião com a comunidade quilombola do Prata para discutir o processo.

Caracterizado o cenário de fundo da relação entre as UC e suas comunidades residentes/usuárias de recursos naturais, partiremos agora para uma caracterização dos dois agrupamentos inseridos no interior da EESGT e dos processos de ação coletiva instituídos em torno do TC em cada caso.

---

<sup>67</sup> Apesar da Comunidade do Prata, que inclui como parte de suas áreas trechos do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, já ter a formalização de seu reconhecimento quilombola junto à Fundação Palmares, apenas o PEJ tem estudos propondo sua redelimitação. O pleito quilombola na EESGT é mais recente e não foi ainda formalizado pela Fundação.

## **Capítulo 4 - Termo de Compromisso nos *Gerais* do Jalapão: possibilidades e desafios para a inovação institucional da Conservação**

Neste capítulo, focaremos o cenário de nosso estudo de caso para possibilitar a análise central a que nos propomos neste trabalho, qual seja, até que ponto o Termo de Compromisso (TC) com populações tradicionais no interior de UC de proteção integral revela-se uma via promissora para a inovação institucional da Conservação. Iniciaremos apresentando a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT), que constituirá nosso estudo de caso por se tratar da única UC da região do Jalapão a ter formalizado o instrumento.

Nossa análise será enriquecida pela abordagem comparativa da situação dos dois principais agrupamentos inseridos nos limites da Unidade: aquele representado pela Associação das Comunidades Quilombolas dos Rios Novo, Preto e Riachão (Ascolombolas-Rios), com quem foi firmado o Termo, localizado no município de Mateiros, e a comunidade dos Prazeres, inserida na porção baiana da UC, no município de Formosa do Rio Preto, e cujo processo de negociação em torno do TC se encontra paralisado. A comparação entre as duas situações nos ajudará a pensar que elementos envolvidos na ação coletiva podem explicar o avanço ou a estagnação no estabelecimento do acordo entre a UC e as comunidades.

Em seguida, realizaremos ainda o exercício de analisar o texto do TC firmado sob a perspectiva das oito características dos sistemas de RUC de longa duração conforme elencados por Ostrom (2011), de forma a compreender em que aspectos o instrumento aponta para estas características. Teremos, então, postos os elementos a partir dos quais teceremos nossas considerações finais.

### **4.1 Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e Populações Residentes**

A Estação Ecológica está entre as modalidades de UC mais restritivas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Diferencia-se dos Parques basicamente por não permitir a visita com finalidade turística, mas tão somente com fins educacionais. Por

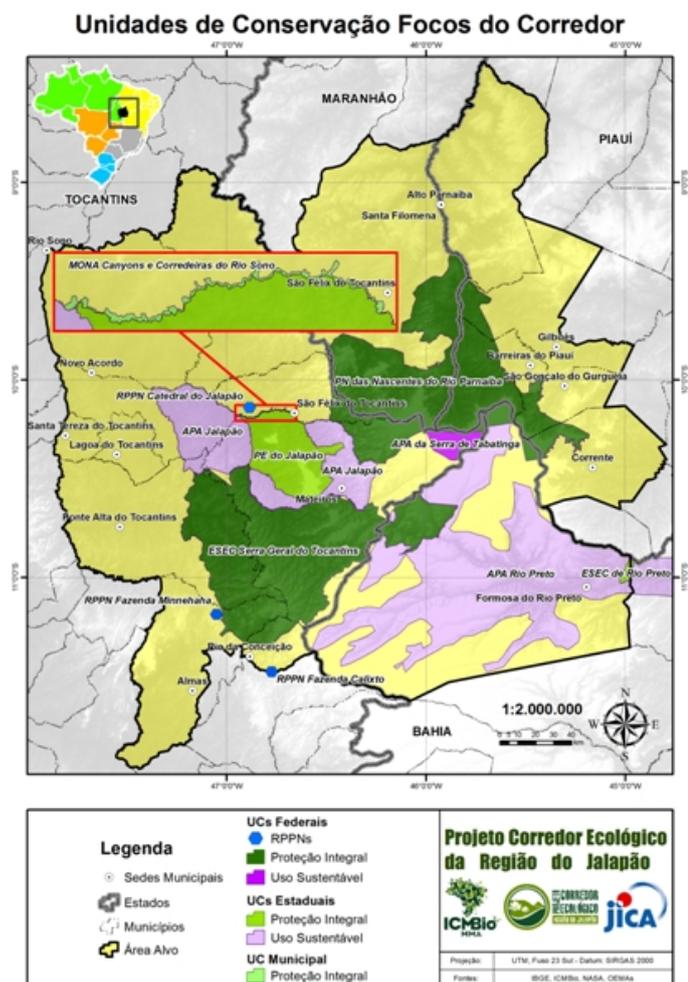
outro lado, é um pouco menos restritiva que a categoria Reserva Biológica por permitir alterações em uma pequena porcentagem da Unidade para pesquisa científica com objetivos conservacionistas. Estas três modalidades, junto com os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida silvestre compõem o grupo das UC de Proteção Integral previstas no SNUC.

Apesar das duas categorias de UC (Proteção Integral e Uso Sustentável) comporem um sistema, de várias formas a categoria de Proteção Integral é considerada a categoria de UC por excelência. Tal visão se reflete em vários dispositivos do SNUC, como a definição da destinação de recursos de compensação ambiental preferencialmente para UC desta categoria, e está claramente expressa em documentos preservacionistas, como o livro “Terras de Quilombolas e Unidades de Conservação: uma discussão conceitual e política, com ênfase nos prejuízos para a conservação da natureza”, produzido pelo Grupo Iguazu, que congrega um grupo de preservacionistas, entre pesquisadores, professores, jornalistas, gestores ambientais públicos etc, que desempenham, de forma direta e indireta, influência sobre os atores do meio bem como sobre as decisões relativas às políticas de Conservação. Em sua apresentação (DRUMMOND & FRANCO, 2009, p. 03), afirma o documento:

[...] todas as categorias de manejo contribuem para a conservação da natureza, mas consideram as Unidades de Conservação de Proteção Integral indiscutivelmente mais eficazes. Por conseguinte, também entendem que as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são meios coadjuvantes na conservação da natureza, uma vez que sua sustentabilidade ambiental e econômica, a médio e longo prazo, não está comprovada.

A Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT) foi criada pelo Decreto s/n, de 27 de setembro de 2001. Abrangendo uma área de 716.306 ha, constitui-se na segunda maior UC de proteção integral do Cerrado (ICMBio/JICA, 2011), atrás apenas do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, junto ao qual integra o Corredor Ecológico do Jalapão. O mapa 1 situa o Corredor Ecológico na fronteira entre Tocantins, Maranhão, Piauí e Bahia, com o desenho dos limites das UC da região.

Mapa 1 - Unidades de Conservação integrantes do Corredor Ecológico do Jalapão

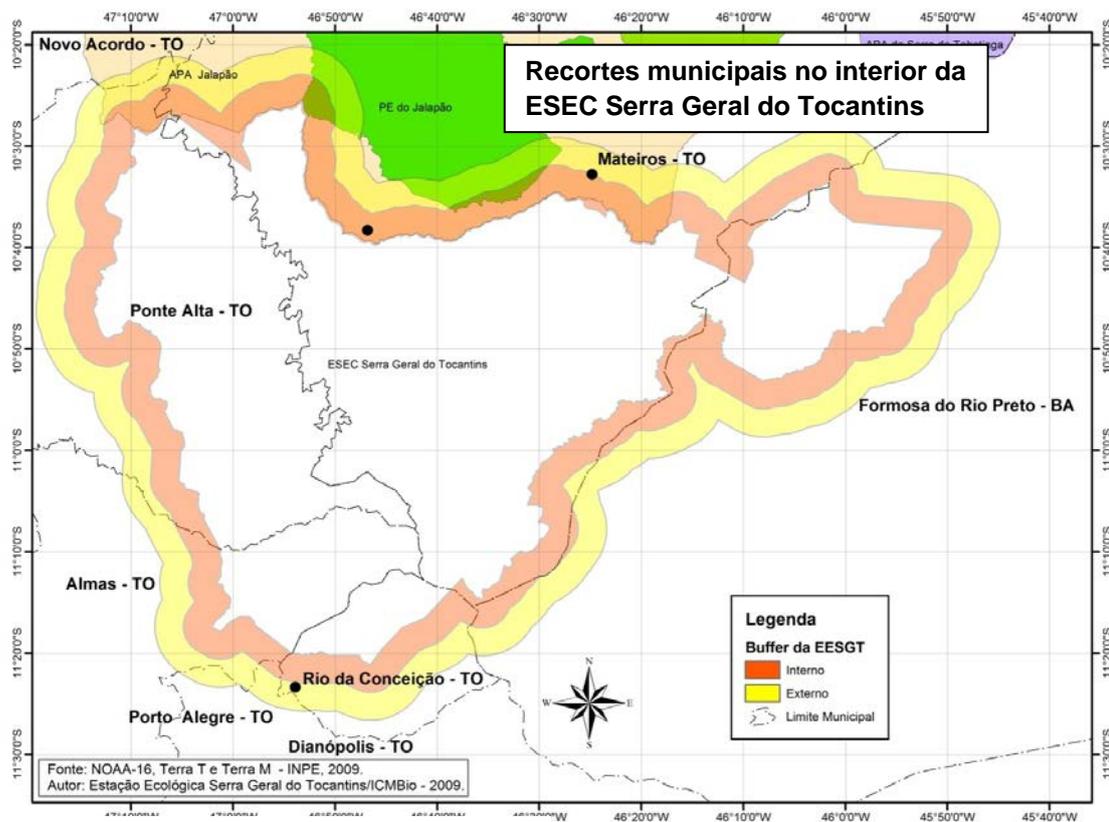


Fonte: Atlas do Corredor Ecológico da Região do Jalapão, ICMBio/JICA, 2ª. Edição, 2013.

No mapa 2, vemos em detalhe o desenho da área da EESGT, que engloba trechos dos municípios de Ponte Alta, Almas, Mateiros e Rio da Conceição, no Tocantins, e Formosa do Rio Preto, na Bahia. Ressalte-se que o município de Mateiros, onde se localizam as comunidades associadas à Ascolombolas-Rios, é o que possui maior área dentro da UC, ocupando cerca de 40% do total da Unidade. Este município coincide com o centro das iniciativas de Conservação na região, tendo grande parte de seu território englobado por diferentes UC<sup>68</sup> do Corredor Ecológico do Jalapão.

<sup>68</sup> Ocupam áreas no município de Mateiros as seguintes UC: o Parque e a Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual do Jalapão, com 158.972,64 ha e 461.730 ha respectivamente (o primeiro integralmente na área do município), e as federais

**Mapa 2 - Área da EESGT, com limites municipais em seu interior.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2009.

Atualmente a EESGT conta com uma equipe de quatro analistas ambientais, oito funcionários terceirizados, incluindo desde vigilantes a motorista, assistentes administrativos e auxiliar de serviços gerais, dois estagiários e 42 brigadistas, estes contratados apenas por seis meses ao ano.

Em termos de implementação, a UC conta com 4% de sua área regularizada. Embora disponha de recursos de compensação ambiental para indenização de proprietários, vários processos há anos em andamento não conseguem ser concluídos, por problemas diversos de documentação dos imóveis. O pleito quilombola também resultou numa orientação da

---

Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT), com 716.306 ha e APA da Serra da Tabatinga, com 61 mil ha integralmente incluídos no município, sem falar de uma pequena porção do Parque Nacional das Nascentes do Parnaíba, cuja área total é de 729.813,55 ha. Em 2013, como resultado das articulações desenvolvidas dentro do projeto, agregaram-se as UC estaduais da Bahia APA e Estação Ecológica do Rio Preto, com 1.146.161,96 ha e 4.536 ha respectivamente, ambas no município de Formosa do Rio Preto, e o Monumento Natural (MONA) Municipal Canyons e Corredeiras do Rio Sono, com 1.286,06 ha, e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Catedral do Jalapão, com 325,65 ha, ambas no município de São Félix-TO.

Coordenação de Consolidação Territorial do ICMBio para suspensão dos processos de indenização em andamento dos lotes situados na área do pleito até que seja definida a destinação da mesma. O Conselho da UC foi criado em 2011, e se reúne ordinariamente uma vez por semestre. O Plano de Manejo foi finalizado em 2013, tendo sido contratada uma empresa de consultoria para elaboração do mesmo. O fato do processo do TC ter se iniciado antes mesmo dos processos do Conselho e do Plano de Manejo é sintomático da própria pressão exercida pela mobilização popular em torno da questão. Por outro lado, garantiu que o Plano de Manejo da UC não se furtasse ao tema; e no âmbito do Conselho, um dos primeiros grupos de trabalho a ser instituído foi o de acompanhamento do termo.

Enquanto uma das UC com maior ocorrência de incêndios do país, a principal ação desenvolvida desde a sua criação, e por vários anos mesmo a única ação com recursos específicos e garantia de continuidade, foi o combate aos incêndios. Em função de equipes reduzidas para o tamanho da UC e a complexidade logística numa região com grande dificuldade de acesso, ações de implementação acabavam ficando comprometidas pelo grande volume de trabalho demandado no período dos combates. Por outro lado, o foco nos combates, a praticamente inexistência de trabalho preventivo e a visão de criminalização do fogo tradicionalmente manejado no local levavam a um grande desgaste das equipes, dos equipamentos e das relações com as comunidades locais sem que houvesse quaisquer avanços em termos de redução de incêndios.

O gradativo aumento do número de brigadistas e da equipe como um todo, o incremento na aquisição de veículos e equipamentos, bem como a evolução da gestão da UC, vem permitindo uma mudança no perfil da atuação da Unidade e de sua inserção local, no sentido de adotar diretrizes implementadoras, em vez de apenas ações emergenciais. Nesse sentido, entendemos que a implementação do TC foi um passo importante na consolidação deste novo momento da EESGT, na medida em que através dele institucionalizou-se uma forma de inserção dialogada da Unidade na região, com implicações para todas as demais áreas da sua gestão. É nesta perspectiva que passamos a descrever o histórico do relacionamento da UC com seus dois principais núcleos de ocupação.

#### 4.1.1 Comunidade dos Prazeres – Formosa do Rio Preto/BA

Segundo as famílias, a comunidade está em sua quinta geração, mas não há registros precisos do período de ocupação. Composta inicialmente por uma única família, aos poucos outros núcleos familiares foram se somando em torno da pecuária extensiva. De fato, aquelas áreas já eram utilizadas para o refrigério do gado muitos anos antes da instalação da comunidade, e paulatinamente as famílias foram aí se estabelecendo.

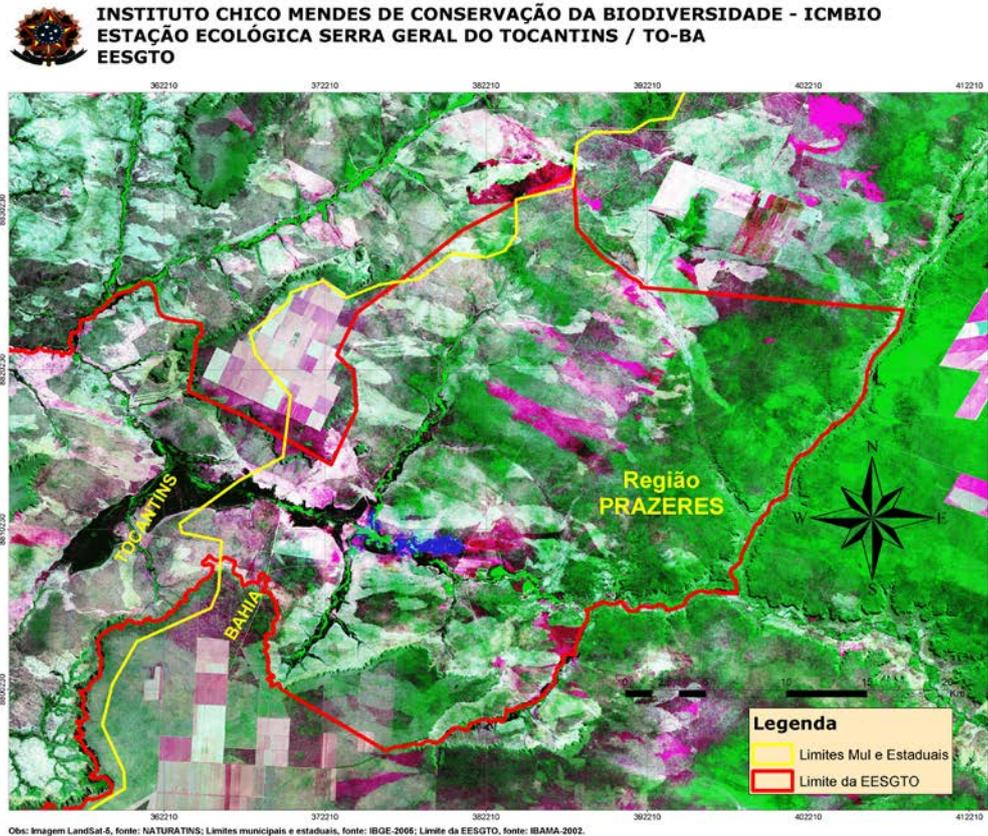
Localizada ao pé da serra, tendo com eixo central de ocupação o rio Sapão, afluente do Preto (não o mesmo rio Preto de Mateiros) que, por sua vez, é um importante afluente da margem esquerda do São Francisco, e próximo à estrada que dá acesso à Vila de Panambi, sede de um projeto de plantio de soja e outras grandes monoculturas, esta comunidade teve sua dinâmica, que até a década de 80, quando o projeto começou a se instalar, era de quase completo isolamento e dedicação às atividades de subsistência características das comunidades da região, radicalmente transformada<sup>69</sup>.

O mapa 3 indica a localização da comunidade dos Prazeres no interior da EESGT. Ressalte-se que a imagem utilizada no mapa é de 2005, não refletindo a atual ocupação pelos projetos das grandes monoculturas, já bastante ampliada. Por outro lado, a área em que ocorre um estreitamento no mapa corresponde a um fenômeno chamado “águas emendadas”, que significa uma nascente que dá origem a mais de um curso d’água que alimenta distintas bacias hidrográficas, no caso, as bacias do Tocantins e do São Francisco. A presença de grandes projetos bastante próximos de área de tão grande relevância ecológica vem despertando a preocupação da equipe da EESGT, que tem buscado alternativas de localização para a estrada que passa por cima da nascente simplesmente aterrando-a. Segundo a equipe da UC, a nascente apresenta sinais visíveis de degradação. As fotos 1, 2 e 3 mostram alguns aspectos da paisagem física e humana da comunidade dos Prazeres.

---

<sup>69</sup> As informações trazidas nesta parte do capítulo foram extraídas de documentos da EESGT, como memórias de reunião e relatórios técnicos.

Mapa 3 - Localização da Comunidade dos Prazeres no interior da EESGT.



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2007.

Apesar de facilitar o acesso a uma série de comodidades e serviços básicos, ainda que bastante precários, e inclusive com a abertura de empregos, que possibilitou a muitos melhora significativa no padrão de vida, a chegada dos projetos trouxe também outros problemas, na percepção das famílias: abandono da vida tranqüila na comunidade para permitir o acesso dos filhos aos estudos – a escola da comunidade, que sempre funcionou precariamente, está fechada desde 2011, além de nunca ter sido ofertado o serviço de transporte escolar, o que de qualquer forma obrigava os alunos e suas famílias ao deslocamento para a vila a partir do sexto ano do ensino fundamental -, e o acesso dos pais aos postos de trabalho, a ação de

grileiros<sup>70</sup>, a redução drástica da caça pela destruição dos habitats dos animais de grande porte nos topos das chapadas onde se instalaram os projetos, e a poluição ambiental, como intoxicação das águas no período das chuvas, quando pedaços da serra, em acelerado processo de erosão, desabam, aterrando nascentes e poluindo os cursos d'água, ou ainda drenagem das veredas para facilitar a circulação pela área.

**Foto 1 - Típica moradia na Comunidade dos Prazeres, com placa solar instalada pelo Programa Luz para Todos.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Nesse sentido, embora a modernização tenha chegado nesta área bem antes que no município de Mateiros, que permaneceu em relativo isolamento por cerca de 15 anos mais, o modelo de desenvolvimento implantado estabeleceu uma relação de subordinação da comunidade em relação aos interesses dos grandes projetos, sem a intermediação dos serviços e organismos públicos. Como destaca a entrevistada Isabel Schmidt<sup>71</sup>:

[...] eu acho que as unidades de conservação no Jalapão foram a primeira forma de Estado a chegar no Jalapão. Você começa a ter representantes do governo e, portanto, de leis, naquela região pela primeira vez de fato

<sup>70</sup> A titularidade da terra na porção baiana da EESGT é problemática, pois a equipe da UC não conseguiu encontrar quaisquer registros nos órgãos de terras federal e estadual. Este quadro favorece a ação de grileiros e outros tipos de ação intimidatória no território da comunidade, como por exemplo, o assédio para a venda de suas posses por preços irrisórios.

<sup>71</sup> Pesquisadora do capim dourado e professora do curso de Ecologia da UnB. Entrevista concedida à pesquisadora em Brasília-DF, no dia 18/06/2013.

institucionalizada, porque não tinha. [...] E dá muita visibilidade para aquela área, então o turismo ter aumentado vem muito do fato de ter criado unidade de conservação. O que levou várias coisas boas, inclusive dinheiro pras pessoas, né? E várias coisas ruins, obviamente, que é mais gente de fora, mais especulações e tal. Mas eu acho que é isso, diferente dos projetos de soja, por exemplo, que são mais antigos, que não levaram governo, levaram só pessoas individuais que foram explorando, é, então a região passou a ser mais conhecida, passou a ser um pólo gerador de renda pra muito pouca gente e sem regras do estado.

**Foto 2 - Vereda utilizada para refrigério na área da comunidade dos Prazeres.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Este contexto, no nosso entendimento, é um dos elementos centrais na explicação do porquê a relação da EESGT com esta comunidade é muito mais difícil do que com aquelas localizadas em Mateiros. Acompanhando as memórias das reuniões realizadas pela equipe gestora da UC junto à comunidade, fica evidente o grande “trauma” decorrente do primeiro contato, realizado em 2005, portanto, quatro anos após a criação da Unidade. Segundo as falas dos comunitários, a informação de que eles teriam que deixar a área mediante uma indenização relativa apenas às benfeitorias, realçada pelo fato de que os valores destas indenizações seriam baixos, já que as casas eram, em sua maioria, de adobe e palha, causou verdadeiro terror, gerando uma disposição bem pouco simpática à UC.

No ano seguinte, nova visita foi realizada, e a partir de então começou-se a desenvolver tentativas de minimização dessa animosidade e desse temor, informando-lhes dos seus direitos à permanência até que uma solução aceitável para eles fosse encontrada. Nessa ocasião, além dos problemas com a UC, foi relatado o histórico dos conflitos que marcaram a memória da comunidade no período inicial de instalação dos projetos, inclusive com assassinato de uma liderança que surgiu da mobilização pela titulação de suas terras junto ao INCRA, no início da década de 90, e do acirramento da ação de grileiros em seu território.

**Foto 3 - Oficina sobre Termo de Compromisso realizada em frente ao prédio da escola da Comunidade, em 26 e 27/02/2012.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2012.

Em 2007, uma ONG de Barreiras-BA, a 10Envolvimento, ligada à Igreja Católica, abriu processo junto ao Ministério Público Federal nesta cidade, solicitando providências em relação ao desrespeito que a EESGT representava aos direitos da comunidade. Neste mesmo ano, a UC promoveu uma reunião na comunidade para conversar com a representante do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), do Ibama, a fim de esclarecê-los sobre a Reserva Extrativista, visualizada como uma possível solução ao impasse. A ideia não pareceu interessante à comunidade, que também já havia rejeitado a possibilidade do território

quilombola pelo mesmo motivo: o fato da inalienabilidade do território e a impossibilidade da titulação individual, que é o projeto de interesse dos comunitários.

Ante a impossibilidade de um acordo com a UC que atendesse a esse interesse de titulação individual e definitiva em nome de cada família, a pauta passou a ser “tirar” a EESGT da área da comunidade. Mesmo reconhecendo que, face à atuação dos grileiros, a UC trouxe uma maior segurança para as famílias que, do contrário, já poderiam ter sido expulsas, ainda assim, a cada reunião, retornava a pauta da retirada da Unidade. A questão de fundo era garantir a permanência da comunidade em sua área de ocupação histórica.

Nesse ínterim, em que alguns anos se passaram sem que qualquer reunião com a comunidade fosse realizada, um processo de usucapião foi aberto em nome da comunidade, mas analisando o mapa proposto junto ao processo, no anexo E, percebe-se que enquanto este reservava 10 mil hectares para a comunidade, distribuídos entre diversas famílias – e nem todas as pertencentes à comunidade –, cerca de 40 mil hectares deveriam ser titulados em nome de uma única pessoa, o proponente do processo. Até o presente momento, não se tem notícias de que este processo tenha tido algum desdobramento.

A partir deste momento, é possível perceber, pelas memórias das reuniões realizadas pela equipe gestora da UC, uma mudança no discurso em relação aos grandes projetos e mesmo em relação aos relatos sobre grilagem de terras por parte dos comunitários. Tal inflexão representou, na nossa percepção, a complexidade da situação, em que a própria comunidade se dividia internamente, sem uma coesão em torno de um projeto que beneficiasse a todos, o que tornava difusos os limites entre quem eram os aliados e quem eram os inimigos da comunidade. Não afastou-se ainda a possibilidade de que pressões e/ou ameaças estivessem sendo feitas, no sentido de barrar as denúncias em relação à grilagem e aos ilícitos ambientais.

De fato, numa reunião realizada em 2010, a primeira depois de quase três anos, uma denúncia de desbarrancamento da serra, com aterro da nascente e contaminação das águas, culminou em multa para o proprietário da fazenda. A partir de então, a frágil relação entre a equipe da UC e a comunidade começou a ficar ainda mais difícil. Nas reuniões seguintes, que aconteciam a intervalos relativamente longos, de alguns meses a até um ano, já não surgiam mais as denúncias de grilagem, e havia certa preocupação em evidenciar que os fazendeiros eram parceiros. Ao mesmo tempo, as falas acentuavam os entraves impostos pela EESGT,

que, da mesma forma que em Mateiros, além do temor incutido pela eminência da retirada das famílias de sua área tradicional, havia levado ao abandono de algumas práticas, como as roças de esgoto<sup>72</sup>, ou redução, como é o caso dos rebanhos bovinos.

Outro argumento recorrente era o fato de que, enquanto a comunidade sofria tantas restrições, os fazendeiros tinham todo o respaldo dos órgãos ambientais para suprimir o Cerrado e provocar impactos ambientais inclusive na área da própria comunidade, argumento que voltou a surgir na fala de um dos nossos entrevistados<sup>73</sup> na comunidade:

Porque eu digo pra senhora, até hoje, tanto faz estação, parque nacional, qualquer unidade, o governo nunca indenizou ninguém! Só dizendo que vai, cria e tal, e dinheiro pra chegar a indenizar, não tem, só quer massacrar o cara pra sair. E principalmente só quer criar unidade onde é os pobre. Onde é os rico tão arrodando tudo, a degradação tá lá, cadê a zona de amortecimento, num existe! Tá difícil, a gente tá achando que só nós [?], enquanto outros também num têm compromisso nenhum, tô vendo tudo liberado aí, é um absurdo, a gente realmente fica achando que a coisa é só em cima de nós ali e em volta aqui todo mundo tá aí a vontade.

A evolução desta situação levou a que quando a UC desse início ao processo de negociação do TC, já não houvesse mais um ambiente favorável à pactuação do termo. Dentro do processo aberto em 2007, em 2011 o Ministério Público Federal convocou representantes da UC, da Comunidade e da ONG 10Envolvimento para uma audiência, quando ficou acertado o início imediato do processo de negociação do TC. Em fevereiro de 2012, uma primeira oficina de esclarecimento, levantamento preliminar das atividades desenvolvidas e construção de entendimentos iniciais foi realizada. Na ocasião, ficaram agendadas as vistorias de campo, que deveriam acontecer dentro de um mês, de forma a definir as áreas de uso de cada família e realizar o cadastro de usuários.

No entanto, ao retornar para as vistorias, a comunidade havia declinado no interesse de realizar o TC, e se recusou a prestar as informações. Alegaram que não assinariam nada com a EESGT, pois este acordo os prejudicaria, e que só aceitavam qualquer negociação mediante a

---

<sup>72</sup> A roça de esgoto é uma técnica sobre a qual desconhecemos dados científicos, e consiste na drenagem ou esgotamento da água das veredas, daí o nome da técnica, para possibilitar o cultivo. Essas áreas são queimadas apenas no ano da abertura, e, segundo o saber local, podem ser cultivadas ao longo de todo ano por um período de 20 a 30 anos. A partir daí, o solo se torna duro e é abandonado para ser retomado pela vegetação nativa. O programa de monitoramento do Termo de Compromisso prevê a realização de pesquisas sobre a técnica, pois há um temor de que haja o comprometimento do abastecimento de água para os rios, uma vez que as veredas são importantes nascentes. Por outro lado, a técnica, que não é exclusiva da região, consiste em uma importante estratégia de adaptação a uma região arenosa como o Jalapão.

<sup>73</sup> Entrevista concedida à pesquisadora na vila Panambi, Formosa do Rio Preto-BA, no dia 03/07/2013.

presença do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Formosa do Rio Preto-BA. A dificuldade em garantir um acompanhamento mínimo por parte seja das instituições de representação, seja das instituições de assessoria técnica e jurídica, em parte devido à localização da comunidade, distante da sede municipal e mesmo das demais comunidades do município, é um dos elementos que ajudam a explicar a dificuldade em estabelecer relações com a Unidade.

A complexidade da situação foi assim resumida por nossa entrevistada Aldina Batista (entrevista citada), quando comparou a situação das comunidades no interior da EESGT em Mateiros com a da comunidade dos Prazeres:

Eu suponho que a princípio eles não têm o conhecimento do que que é o TAC<sup>74</sup>. Quais as conseqüências pode vir pra eles. Então eles se teme. É uma coisa nova, assim como também a unidade de conservação foi uma coisa nova, isso deu um susto, o TAC também pode ser uma coisa..., então não tem ninguém assim pra esclarecer, da comunidade, pra esclarecer melhor pra eles. Pode ser uma solução, né, pra resolver a situação deles. Outra ideia que eu tenho, né, que eu suponho assim também é a questão dos fazendeiros que moram lá. Que eles são amigos dos fazendeiros, donos das terras lá. Talvez pra eles é melhor ter os fazendeiros como amigo, né, como vizinho do que a Estação. Então eu vejo esses dois pontos de vista.

Neste cenário, o TC é percebido como um cerceador de direitos, que oficializaria a proibição completa de quaisquer atividades produtivas, como ficou patente na fala de um de nossos entrevistados. Quando perguntado sobre qual compromisso a comunidade assumiria mediante a assinatura do TC, afirmou:

De não fazer nada lá, como foi colocado. A gente num criar o gado, num fazer pastagem. Tudo seria controlado pelo órgão, né? Foi o que a gente mais ou menos viu naquela ocasião que foi falado. Tudo ia ser licenciado, a roça ia ser, ficar dependendo do ICMBio pra dizer o tamanho e tal. Aí a pessoa, é privar a pessoa de crescer na vida, de viver. Eu acho que pelo que a gente viu, foi falado lá, esse termo de compromisso seria parar a vida desse povo lá, ficar lá deitado talvez na rede debaixo dum pau sem fazer nada e vai viver do quê? [...] Se esse termo de compromisso for dessa forma, aí ninguém vai poder assinar, que nós num vamo assinar uma coisa pra, que tá nos sacrificando e da parte do governo, ele tá oferecendo o quê pra esse povo? Nada! Num dá uma cesta básica, num oferece nada, só chegou lá

---

<sup>74</sup> O TAC a que a entrevistada se refere é o Termo de Compromisso pois, no caso das comunidades de Mateiros, o processo iniciado com o apoio do Ministério Público Federal girava em torno do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Apenas algum tempo mais tarde, com a consolidação da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais, é que a proposta do ICMBio em firmar um TC foi aceita pelos envolvidos. No entanto, até hoje os associados e lideranças da Ascolombolas-Rios eventualmente ainda se referem ao documento como TAC.

dizendo, ó, que agora tem de ver também, tem a lei que cria a unidade, mas tem a lei também que garante a lei de propriedade, o cara tem de viver, a lei de moradia, tudo, e o governo vai fazer o quê com isso<sup>75</sup>?

A equipe da EESGT, por sua vez, em face a tantas outras demandas em andamento, deixou por ora em *stand by* a negociação do TC junto a esta comunidade. Em função disto, e também pelo fato de não termos tido retorno de questionários das instituições de alguma forma relacionadas a esta comunidade, como ONG, Sindicato de Trabalhadores Rurais, ou órgão ambiental do estado da Bahia, a caracterização da ação coletiva relativa a esta comunidade dar-se-á apenas pela nossa interpretação das informações documentais e das falas dos – e até mesmo do que calaram – nossos entrevistados.

#### **4.1.2 Comunidades Quilombolas dos Rios Novo, Preto e Riachão – Mateiros/TO**

Dentre as comunidades englobadas pelas UC de proteção integral da região do Jalapão, esta foi a que mais recentemente se reconheceu como quilombola, no final de 2009 (LINDOSO, 2011). Consideramos que a perspectiva de consolidação do território quilombola no interior do PEJ foi um fator impulsionador deste auto-reconhecimento. A situação das comunidades no interior da EESGT é bastante frágil: apesar de já terem constituído um núcleo de habitação bem mais significativo, poucas famílias restaram, segundo relatos dos próprios comunitários, por terem sido convencidos pela prefeitura do recém-emancipado município de Mateiros, em finais da década de 90, a se deslocarem para a sede municipal a fim de terem acesso à terra titulada – que não veio a se cumprir – e sobretudo aos serviços públicos, como educação e saúde (LINDOSO, 2011).

A fragilidade da situação deste grupo em comparação com a da comunidade de Mumbuca foi traduzida por Tonha Ribeiro, (entrevistada citada), da seguinte forma:

[...] eu penso assim, que nós num abandonou Mumbuca um dia. [...] Acho que nós tem mais força do que eles lá. Que eles lá saíram muitas pessoas de lá por conta da, do dinheiro que num tinha pra eles ganhar, era muito difícil. Eu já fui lá, mas lá é muito difícil pra sobreviver, num tinha escola, num

<sup>75</sup> Entrevista concedida à pesquisadora na Vila Panambi, Formosa do Rio Preto-BA, no dia 03/07/2013.

tinha nada, eu penso que por isso que eles saiu de lá foi por conta que abandonado, que num tinha nada de recurso pra eles manter os filho na escola. Aí com hoje eu acho que o recurso de deixar os filho deles na escola e for pra lá trabalhar, foi uma grande vantagem pra eles, né, que muito difícil lá demais. [...] Mas, é, como eles quer resgatar o processo da família deles, que é eles mesmo, eu penso que eles também merece, merece. Com todo o sofrimento que eles já sofreram naquele lugar, se eles quiser retornar lá, como eles tão mantendo o território deles lá, que quilombola eu acho que eles merece.

Quando se organizou em torno do pleito quilombola e da Ascolombolas-Rios, o grupo se constituía de 12 áreas de uso, algumas das quais divididas por mais de uma família, totalizando 14 titulares<sup>76</sup>. Dentro deste grupo, há duas situações: uma daqueles que nasceram ou chegaram ainda pequenos para residir na área com a família, concentrada às margens do rio Novo, e que mesmo, na grande maioria, não residindo mais na localidade, continuam desenvolvendo os cultivos, a criação de gado e, eventualmente, pequenos animais, e mais recentemente a coleta do capim dourado; e outro grupo, em sua maioria localizados em áreas mais próximas à sede municipal, às margens do rio Preto, que nunca residiu na localidade e só a utiliza para conduzir o gado ao refrigério no período da estiagem, em ocupações que remetem a 20, 40 anos ou mais, dependendo do caso.

O mapa 4 apresenta as áreas de uso familiar mapeadas pela equipe da EESGT, conforme declaração das famílias, onde as linhas amarelas marcam os limites da UC e as linhas vermelhas, os limites das áreas familiares. Ressalte-se que os limites da UC nesta área correspondem ao curso do rio Preto. As fotos 4, 5 e 6 trazem alguns elementos da paisagem física e humana do interior da EESGT no município de Mateiros.

Há também situações particulares, como famílias residentes, famílias com pretensão de retomada de área abandonada desde antes da criação da EESGT e até mesmo três famílias que não se reconheceram como quilombolas e, portanto, não integram a Ascolombolas-Rios, e cujas atividades devem vir a ser objeto de TC individuais.

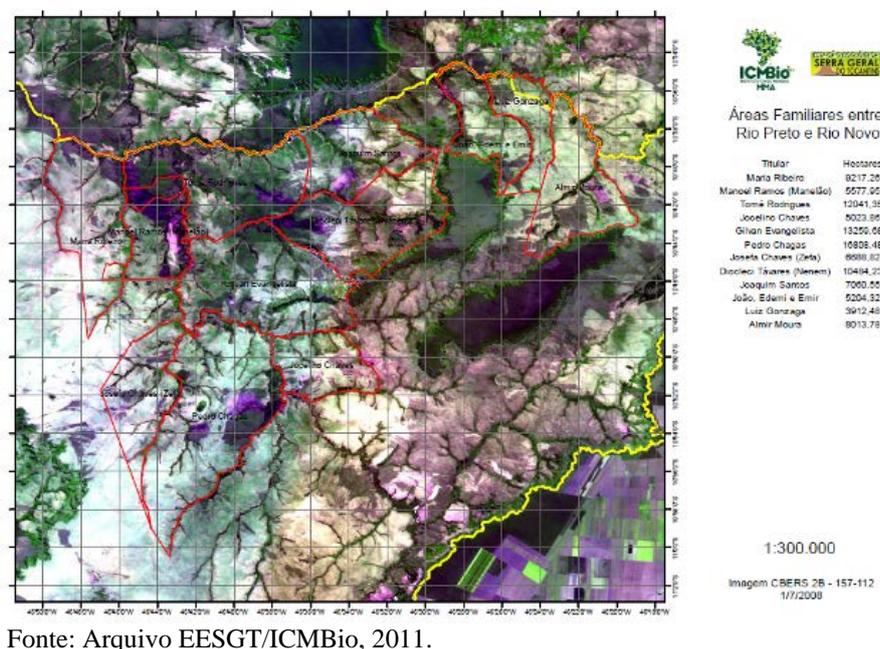
A criação da Ascolombolas-Rios se deu paralelamente à articulação entre as comunidades no interior das UC de proteção integral no Jalapão pela assinatura do TC, em meados de 2009, já referida anteriormente. Entendemos, portanto, que, diferentemente das comunidades do PEJ e do Parque Nacional das Nascentes do rio Parnaíba (Comunidade do

---

<sup>76</sup> Os dados aqui apresentados são provenientes dos relatórios de vistoria realizada para fins de cadastramento das famílias, de suas atividades e de suas áreas de uso pela equipe da EESGT para alimentar os TC e as autorizações para as atividades.

Prata), já reconhecidas pela Fundação Palmares e com processos de demarcação territorial em andamento, para as comunidades no interior da EESGT o próprio Termo de Compromisso foi um elemento crucial na demarcação desta identidade quilombola, na medida em que ele consolidava o reconhecimento da tradicionalidade de suas práticas, em tudo similares às desenvolvidas pelas comunidades já certificadas como quilombolas.

**Mapa 4 - Áreas de uso das famílias associadas à Ascolombolas-Rios, no interior da EESGT em Mateiros-TO.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Portanto, em lugar de narrativas históricas sobre um passado de escravidão, a assunção de uma ancestralidade que se manifesta nos seus modos de vida para garantir vida em liberdade no momento presente, o que não vinha sendo possível pela ausência de reconhecimento por parte do Estado, representado pelas UC, dos direitos e do conhecimento ecológico acumulado em décadas de convivência e dependência do ambiente do Jalapão.

Adicionalmente, o diferencial do histórico de ocupação dessa área, quando comparado com as comunidades mobilizadas no interior das outras UC de Proteção Integral, gerou várias dúvidas e questionamentos por parte dos gestores quanto aos reais direitos destas famílias: se

não residiam na área, como autorizar sua utilização? Com relação ao grupo dos criadores de gado, que só usam a área para refrigério no período da estiagem, como justificar que dependam dela para sobreviver quando a maioria dispõe de terras fora dos *gerais*? O padrão bastante disperso de ocupação, com as sedes distando quilômetros umas das outras, também foi motivo de questionamento quanto ao caráter de comunidade destes agrupamentos.

**Foto 4 - Típica habitação no interior da EESGT em Mateiros-TO.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Se considerarmos que o ICMBio também cuidava em não referir-se à comunidade como quilombola, ante a falta da formalização do auto-reconhecimento pela Fundação Palmares (LINDOSO, 2011), teremos completos os elementos de não-reconhecimento que permearam a tensão dos primeiros momentos da negociação. Por outro lado, o ICMBio, que nessa mesma época vinha estruturando sua Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais, foi paulatinamente consolidando entendimentos que facilitaram a tomada de decisão em vários aspectos, inclusive prevendo a possibilidade de acesso a usuários de recursos não-residentes nas áreas, conforme avaliação. A noção de território tem implicações importantes nesta discussão, na medida em que muitas vezes os recursos necessários à reprodução social das comunidades não se encontram todos concentrados nas áreas onde são estabelecidas as vilas ou adensamentos populacionais.

**Foto 5 - Aspecto de roça de esgoto, cultivada sobre a vereda, no interior da EESGT, em Mateiros-TO.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Como vimos, o próprio conceito de *gerais* é associado àqueles espaços desertos, sem presença humana estabelecida ou adensada. O primeiro TC firmado em UC federais, o já referido TC da Reserva Biológica Lago Piratuba, contemplava a pesca em lagos dentro da Unidade, mesmo quando as casas da comunidade signatária haviam ficado fora dos limites da Reserva. Superado este impasse, e considerando a baixa densidade demográfica da ocupação no interior da EESGT, acatou-se os nomes indicados pela Associação na maioria dos casos.

Enquanto a situação do PEJ parecia mais tranqüila, na medida do reconhecimento da legitimidade do território quilombola pelo órgão gestor de UC estadual, o Naturatins, o TC foi entendido por este ente como um investimento desnecessário, o que tem sido interpretado por lideranças da comunidade como reflexo do descaso do órgão com a comunidade. Sobre a fala do presidente do Naturatins que, em diversas reuniões do Fórum, afirmou que o território já é da comunidade, então que as famílias podem seguir suas vidas normalmente, o que levou várias delas a declararem, também nestes espaços, se sentirem mais tranqüilas, analisa nossa entrevistada Ana Cláudia Matos<sup>77</sup>, 23 anos:

---

<sup>77</sup> Natural da comunidade de Mumbuca, Mateiros-TO, atualmente estuda serviço social em Palmas. Por seu destaque como jovem liderança da comunidade, representa as comunidades quilombolas do Jalapão no Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas no Tocantins. Por isto, neste trabalho, foi entrevistada como representante de instituições envolvidas no processo, e não como comunitária. Entrevista concedida à pesquisadora em Palmas-TO, no dia 17/08/2013.

A gente já pediu pra ele fazer este documento, né, afirmando essa fala dele, mas ele não afirma em documento. Em documento o estado não faz isso. Mas a questão do termo de compromisso, eu não falo pra você no sentido de que, é, as pessoas acham, ah, é tranquilo, num é tranquilo. Porque gestão passa [...] Então não é tranquilo. [...] porque o Parque tem lei, o parque já foi criado, a comunidade tá lá, tem pessoas que moram na comunidade há muitos, muitos anos, mas não tem seu título, então isso é vulnerável perante a lei, só perante a lei da questão dos direitos étnicos que ele tem a garantia de permanecer naquele local. Então dá uma tranquilidade, mas uma tranquilidade momentânea. E até no sentido de que o termo não é só um termo, o termo é o conhecimento, até é uma coisa que eu falo muito, que até aquela forma de conhecer qual a proposta do Parque, porque assim, eu sou ambientalista até o ponto de que o direito étnico, o direito da comunidade não seja atingido. [...] então nesse sentido eu acho que o estado do Tocantins está sendo, digamos assim, irresponsável nas questões de organização das unidades, falta de uma política de fato, uma política sem envolvimento eleitoreiro, sem envolvimento de política partidária, e um compromisso com a natureza, um compromisso com o seu povo, né?

**Foto 6 - Vereda com buritis, nascente do brejo Água de Regra, e campo úmido associado, típica área de ocorrência do capim dourado, interior da EESGT em Mateiros-TO.**



Fonte: Arquivo EESGT/ICMBio, 2011.

Ao mesmo tempo, percebe-se que as expectativas em relação ao TC também diferem entre os próprios integrantes das comunidades – percepção que, assim como no caso do fogo, está muito claramente demarcada pelo recorte geracional. Enquanto para esta entrevistada, jovem liderança da comunidade e que hoje já atua em movimentos sociais mais amplos, o que

justifica inclusive o fato de a termos entrevistado enquanto representante de movimento social e não enquanto representante da comunidade, o acompanhamento realizado pelos órgãos ambientais é de fundamental importância para a própria comunidade aperfeiçoar suas técnicas produtivas, para D. Noêmia da Silva<sup>78</sup>, 57 anos, mais conhecida como Doutora, igualmente liderança comunitária, o território quilombola representa um anseio pelo re-estabelecimento da “lei dos antepassados”, sem interferências ou ingerências dos órgãos ambientais. Tal leitura também se reflete na forma como ela percebe o TC firmado entre a EESGT e a Ascolombolas-Rios:

A condição deles é de morte. É demais. É demais. [...] Num tem ousadia, no lugar num tem nada, somente o capim dourado na marra pra colher. É ferrado demais, rapaz, a lei lá, tá por fora! E o pior é que eles assim ó, Mumbuca aqui só sai pro céu! Aqueles que fica protegendo, num sai de cima não! Que a lei bota ferrado! E eles mudaram pra Mateiros, num sei que mudança foi essa. A terra é deles lá, mas [?]. O gado é na lei o gado, as galinha é na lei, tudo que você tem, tá na lei. [?] Não, eu tenho esse lugarzim aqui, minha terrinha, tá na lei. Quando a lei quer assustar o pobre, assusta. Pra isso, tem poder, agora pra ajudar pobre num tem não.

No caso dos sócios da Ascolombolas-Rios, uma outra clivagem discursiva ficou mais evidente não tanto pelo recorte geracional, inclusive porque os jovens não têm uma articulação ou representação significativa no âmbito da Associação, mas pelo recorte diretoria-associados. De maneira geral, os membros da diretoria entrevistados – e como chamamos a atenção em outro momento, as duas diretorias já constituídas têm sido compostas por integrantes de uma mesma família -, reforçam em suas falas a importância do cumprimento dos acordos e do papel da Associação em garantir este cumprimento. A fala de Aldina Batista (entrevista citada), que já foi vice-Presidente, é clara nesse sentido:

[...] a gente vai tá reunindo mais, com mais frequência porque a gente vai ter que cumprir com a responsabilidade. [...] Inclusive a gente num vai, quando é pra defender a comunidade, a gente vai tá defendendo. Mas quando é também pra corrigir, a gente vai tá corrigindo. Uma das coisas que eu falei, não adianta a gente assinar um termo desse, fazer adesão e tudo, a Associação dá a cara, e as pessoas lá na ponta fazendo feio não! É o que eu

---

<sup>78</sup> Natural do povoado de Mumbuca, Mateiros-TO, lavradora e artesã de capim dourado, sem filhos, Doutora é filha de d. Miúda, considerada a matriarca da comunidade, e por isto exerce uma grande influência, tendo sido presidente da Associação de artesãos de Mumbuca. Entrevista concedida à pesquisadora na comunidade de Mumbuca, Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

to mais batendo na tecla com as pessoas, levar pessoas pra caçar, levar pra botar gado dos outro lá dentro... Então cada um é fiscal de cada um, então se tá proibido, tá proibido, vamos cumprir. Aí não deu certo, tem como melhorar essa situação do TAC, tem como melhorar alguns pontos que precisa, né [...] A gente pode tá discutindo na reunião que for pra refazer o TAC, quem sabe pode abrir uma exceção, melhorar. [...] Então essa Associação ela tem, eu falei pra ele [presidente da Associação, seu marido], tem que tá reunindo, tem que passar o ABC todo dia, tem que tá falando. E desobedeceu, um desobedeceu, o outro é fiscal, todo mundo é fiscal.

Já Robenita Evangelista<sup>79</sup>, 47 anos, associada da Ascolombolas-Rios, entende que essa lógica de que “todo mundo é fiscal” tem o potencial de aumentar os conflitos entre vizinhos:

[...] por uma parte fica mais difícil porque assim, a perseguição fica muito grande, assim, fica perseguindo o outro, aí eu acho que vai ficar muito mais difícil porque você sabe, encrenca, confusão não é bom. Eu acho assim que confusão não é bom, eu pelo menos não gosto de confusão, então eu acho que não é bom viver com intriga, principalmente entre família, né, porque lá todo mundo é família, [?] eu não acho certo divisão entre família.

O episódio das multas aplicadas durante a negociação do instrumento na EESGT dão uma medida destes desafios. Na primeira reunião do Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas em 2013, realizada no auditório do Ministério Público Federal, em Palmas, no dia 22/03 e que acompanhamos, o tópico da pauta referente ao TC na EESGT foi quase que integralmente consumido pelo tema das multas aplicadas. Um dos multados, mais conhecido como Manelão, e marido de Robenita, dirigiu-se a Palmas em sua própria moto, o que tomamos como indicativo da grande motivação que o assunto lhe causou, bem como da expectativa de apoio por parte do Fórum, para falar da situação.

Alegando-se vítima de um conflito com o vizinho, justamente um dos três que não se reconheceram como quilombolas, e ainda primo de sua esposa, Manelão<sup>80</sup> informou que o mesmo o havia denunciado por colocar um fogo que ele considerava ter sido posto pelo próprio vizinho para incriminá-lo. O motivo do conflito é que o vizinho parente havia incluído em seu processo de usucapião – caminho individual pelo qual optou, em vez da ação coletiva pelo território quilombola – áreas que, pelo costume, nunca lhe haviam pertencido, mas sim à

<sup>79</sup> Nascida na área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, é casada, mãe de 6 filhos, lavradora, artesã de capim dourado e merendeira. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 16/03/2013.

<sup>80</sup> Para efeitos de demonstração das relações de parentesco deste grupo situado às margens do rio Novo, que denominam esta região de Mata Verde, trazemos no anexo F uma resumida genealogia dos signatários do TC, bem como dos dois membros da localidade que não se reconheceram como quilombolas.

sogra de Manelão, tia do vizinho em questão. A referida sogra havia deixado a área quando do “convite” da prefeitura, na década de 90, mas os filhos, ambos associados à Ascolombolas-Rios, tinham a expectativa de, considerando o mesmo direito consuetudinário que presidiu a divisão de áreas entre as famílias associadas para efeitos de assinatura do TC, continuar exercendo seu direito de herdeiros futuramente.

Nesse sentido, não viam problema no uso da área pelo primo, mas não concordavam que ele quisesse dela se apropriar para vendê-la e muito menos para vedar-lhe o acesso, conforme a fala de Robenita (entrevista citada):

Ele quer vender uma área que ele fez a casa dele em cima da sede do meu vô mais meu tio. [...] É lá nas mangueiras, aqueles pés de manga lá, quem plantou foi meu avô, meu tio, que meu tio aqui é vivo, ainda é prova, tem o lugar da casa do meu avô e tem o lugar da casa do meu tio, né? [...] Então a briga tá sendo essa, porque ele tá querendo vender. E nós não queremos aceitar vender, né, porque ele quer é o lugar pra vender. Se fosse usar pra ele trabalhar, pra ele conviver lá, não tinha problema pra todo mundo conviver, mas ele não quer, ele quer pra vender, então nós não aceitamos por isso.

Aliás, essa é outra dimensão em que as regras locais foram sensivelmente distorcidas pela necessidade de controle territorial que o TC implica. Como já explicitado no capítulo anterior, a definição dos limites de cada família observava muito mais um critério de autonomia das famílias do que propriamente um sentimento de propriedade. Os limites não significavam o vedamento do acesso aos recursos naturais, e mesmo as atividades que dependiam diretamente da intervenção humana, como a abertura de roças, eram possíveis, bastando para isso a comunicação com o vizinho. Apesar de que cada família deveria abrir e cuidar de sua própria roça, era muito comum que estas roças fossem colocadas em áreas conjuntas. Com as normas do TC, cada família teve de definir claramente sua área de uso, e como a partir daí cada família passa a assumir responsabilidades por qualquer evento que se passe nessa área, isso acabou por inibir essas práticas cooperativas locais. Robenita (entrevista citada) explica:

É, sempre, sempre usava, sempre quando pedia, ó, fulano, eu quero trabalhar na sua área, nós não, é que era uma família só, então não tinha esses problemas. Mas agora tá tendo problema por isso, porque às vezes a pessoa, por causa de dizer, não, agora não pode, é, cada quem tem que ter sua área, aí o pessoal não quer entrar na área, não quer que entra na área dele, né? Aí

também a gente respeita a área do outro [...]. [Pergunto se essas práticas de usar áreas dos outros não davam problema] Não, porque sempre assim, a pessoa não entrava também sem comunicação, ninguém entrava um na área do outro sem pedir. Não dava problema por isso, porque às vezes eu queria, se eu queria pedir uma roça a uma pessoa, fulano, eu posso botar roça aqui, pode, né? Então às vezes a gente botava uma roça grande, maior, e o outro pedia, a gente dava um pedaço, não tinha problema, né? O problema tá sendo agora [?].

Então, além de vivenciar esse conflito interno à família, o associado viu o problema extrapolar essa alçada, transformando-se em uma multa. Após relatório minucioso da situação, e mediante a resposta do representante da UC na reunião de que a multa tinha se baseado em uma questão técnica, já que o fogo havia gerado um incêndio de milhares de hectares, e que não lhe restava, enquanto funcionário público, outro papel a executar para não incorrer no crime de prevaricação, Manelão disse não confiar mais no ICMBio. O posicionamento do representante do MPF reproduziu o do ICMBio, desviando-se do tema da apuração de responsabilidades em temática tão delicada e de difícil imputação<sup>81</sup>. Em nosso retorno à Mateiros, em julho, não conseguimos encontrar o associado multado, mas a esposa e o cunhado, Gilvan Evangelista, ambos já entrevistados em março, ao contrário do comportamento então apresentado, revelaram-se bastante arredios e desconfiados em relação à pesquisa, por temor de represálias, e em relação ao TC e mesmo às instituições parceiras, por não confiarem em sua disponibilidade e apoio.

Por não ter sido possível o contato com Manelão, e considerando que seria importante trazer o olhar de alguém diretamente envolvido em situação do tipo, entrevistamos outro associado multado, s. Diocleci Tavares<sup>82</sup>, 76 anos, mais conhecido como s. Neném. O que percebemos é que o fato da multa condicionou toda a sua percepção sobre a relação entre a UC e as famílias, conforme sua fala:

[...] eu acho que precisa de melhorar mais um pouco porque, eles ajudar fazer a queimada, que é pra não ter essas coisa da gente ser multado. Porque a gente bota, num tem quem segura fogo. A gente vai, bota o fogo sozinho, o fogo pula aí, faz uma queimada grande, ele diz, não, é porque ele quis, não é. Porque eles mesmo, tem vez que bate um dia, dois dia pra apagar fogo, e o

<sup>81</sup> Conforme já esclarecido, essa região não tem barreiras ao seu acesso, sendo difícil a proteção e controle sobre o acesso para ela, inclusive porque não há acesso por veículo a grande parte da área, limitando a atuação do órgão gestor.

<sup>82</sup> Natural de Mateiros-TO, 10 filhos, agricultor, é um dos que utilizam a área da EESGT apenas para refrigério do gado. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 04/07/2013.

fogo tá rompendo, ainda mais de agora em diante. Então uma coisa que do jeito que eles tão fazendo, acompanhando, é bom.

Apesar de não ter ficado tão arredio ao TC e à UC, este associado informou que não colocará mais fogo sem o acompanhamento da brigada, e esse é um elemento importante do processo. Na verdade, esta multa foi anterior à assinatura do TC, mas quando as normas já se encontravam consensuadas, aguardando os procedimentos burocráticos para a assinatura. O chefe da EESGT, Áquilas Mascarenhas<sup>83</sup>, justifica:

No momento em que foi lavrado os autos, não estava em vigência o termo de compromisso, a situação é outra completamente diferente. É que, claro, eles vão fazer confusão, ah, o termo de compromisso, mas ninguém ainda tinha autorização pra fazer o que fizeram, então a situação é uma. Durante, depois que se foi firmado o termo de adesão, não voltou mais a acontecer nenhum desse tipo de ocorrência. Então veja bem, é anterior, foi uma situação que não estava contemplada no nosso termo porque vamos imaginar que um associado tenha pedido uma autorização pra realizar uma queima e essa queima porventura caiu, e pulou e virou um incêndio. A gente não vai adotar uma medida administrativa sem considerar tudo, porque às vezes vai que no momento de aplicação da queima ele não tinha a logística adequada, que nós nos comprometemos a suprir essas lacunas, então a culpa não é deles, a culpa seria do Instituto, né verdade? Então é uma outra realidade. Então não dá pra gente misturar a realidade a partir da assinatura do termo de compromisso com a que foi no passado, de jeito nenhum. O que foi no passado a gente só tinha aquilo que eu falei, o dever de cumprir.

Percebe-se certa contradição na medida em que o próprio chefe da EESGT admite:

A gente entende que é necessário a gente dar esse suporte logístico visto que pelo fato da atividade dentro da Estação Ecológica ter ficado muito tempo sem a prática da queima tradicional, então a Unidade ela entrou num desarranjo de regime de fogo. Então o regime de fogo hoje na Estação Ecológica não é o mesmo de 2006 pra trás, que se realizava queimadas em pequenos polígonos, e esses polígonos se controlavam e não existiam grandes incêndios. Pelo fato de ter havido a proibição da queima, esses polígonos se transformaram num só, então é claro que qualquer queimada vai se tornar num grande incêndio. Então até que se atinja o equilíbrio desse regime de queima, é necessário que a gente ajude os residentes a realizar as queimas, certo?

Ou seja, mesmo entendendo que é inviável o controle do fogo num cenário de grande acúmulo de biomassa sem amplo suporte logístico da brigada da UC, e inclusive assumindo

---

<sup>83</sup> Entrevista concedida à pesquisadora no município de Rio da Conceição-TO, sede da EESGT, em 05/09/2013.

que este acúmulo é decorrente da proibição do fogo, implicando, portanto, a responsabilização dos órgãos ambientais que investiram pesado nessa política proibitiva; e ainda mais, já existindo todo um conjunto de regras acordadas após anos de negociação que apenas aguardavam a formalização, o gestor optou por manter uma postura de atuação igual a que existia antes de todo esse processo.

Por este raciocínio, é possível que tal situação volte a se repetir, por exemplo, caso haja um lapso temporal entre o fim da validade do presente instrumento, que é de três anos, e sua renovação. Este é um desafio que o TC precisa superar, pois, nos casos em que já existe conhecimento ecológico que respalda determinados tipos de práticas criminalizadas na lei, continuar atuando conforme esta legislação equivocada significa, além de colocar em cheque todo um processo de negociação e os direitos das comunidades, causar os impactos ambientais que é o fim último da legislação impedir. A burocracia envolvida na formalização do instrumento não deveria comprometer a relação de confiança da qual depende o sucesso do TC, haja vista a situação conflituosa que ele procura distender; do contrário, em vez de gerir o conflito, pode-se estar alimentando-o. O fato dos incidentes das multas consideradas injustas pelos comunitários terem se dado ainda no início do processo, entretanto, pode ser neutralizado mediante uma atuação mais conforme à realidade local no decorrer da implementação do TC.

Por outro lado, durante a negociação, a Associação não teve força política para impor como cláusula seu pleito de que os órgãos públicos, fosse o órgão gestor da UC ou a prefeitura, que dispõe de brigada municipal, apoiassem as queimas controladas – e esse é outro fator de risco relevante para a continuidade do acordo. Uma eventual impossibilidade logística ou resistência ideológica por parte da equipe da UC, renovada regularmente, em prestar esse apoio, uma vez que não há qualquer obrigatoriedade para tal, pode implicar em acirramento das tensões e até inviabilização do acordo.

Mas os riscos não vêm apenas das contradições no exercício da gestão da UC. O posicionamento do Presidente da Ascolombolas-Rios, Teomenilton Santos (entrevista citada), em relação às multas revela igualmente certa dubiedade na intermediação dos conflitos, assumida talvez como forma de se resguardar de desgastes junto ao órgão gestor.

Na verdade eu não sei dizer o motivo porque, quem procedeu, quem não procedeu pra que isso acontecesse, né? Mas é o que eu falei pra eles na reunião, no dia que eu fui eleito pra assumir a Associação, é que a gente tem bastante cuidado. Mesmo com as permissão, sabe, mas a gente deve ter o controle, a questão do fogo, até falei pra eles assim que antes desse termo de adesão, eu falei pra eles, não, qualquer necessidade quando vocês for derrubar uma roça, de pôr um fogo, vocês fala comigo que eu vou comunicar o chefe lá pra vocês poder utilizar porque, é, aqui o fogo era pra ser feito no início de junho, teve muita gente que tá fazendo agora os fogo, [...] depois que assinou esse termo de adesão, por quê? Porque ele já havia sido multado. Ele ficou com medo, mesmo o menino dizendo verbalmente, ele ficou com medo de colocar o fogo. [...] Então assim, é, tudo que acontece na vida da gente é pela experiência. Nem tudo que é mau é mau, num é? Que a gente precisa viver entre sociedade e você tem que se adequar. Então existe coisas que às vez a gente acha que até, que a gente praticava que era errado, né? [...] Então assim, eu acredito que essas pessoas que foram, multadas, [...] eles também vão fazer um aproveitamento disso que aconteceu com eles também. Trabalhar com mais cuidado e tudo, né?

Não dispomos de elementos, no entanto, para avaliar o quanto esta dubiedade, entre seu papel de representante das famílias e mediador na relação delas com a UC, poderá comprometer a legitimidade da Associação, inclusive porque, enquanto integrante da equipe gestora da Unidade diretamente envolvida no processo e assim reconhecida pelos entrevistados, entendemos que não teríamos abertura para uma real inserção nas questões internas da Associação com a profundidade necessária para uma tal análise.

Por outro lado, dentre os associados da Ascolombolas-Rios, não houve a percepção de que as informações produzidas pelo monitoramento teriam importância para que eles próprios pudessem conhecer melhor e aperfeiçoar seus próprios sistemas produtivos, como surgiu na fala da jovem liderança do povoado de Mumbuca. A preocupação ainda é mais focada, da parte dos associados, nas condições para o cumprimento dos acordos, como por exemplo, só realizar queimadas com acompanhamento da Brigada, de forma a evitar multas, na capacidade de atender às suas necessidades mediante as restrições, como por exemplo, tamanho das roças e tamanho das áreas queimadas, enquanto que para os integrantes da diretoria surgem também as propostas de alternativas ao uso do fogo, como a já comentada mecanização dos cultivos.

Nesse sentido, os desafios que surgirão da implantação do acordo responderão a esta clivagem entre posicionamentos internos à Associação, posições negociadas com os

órgãos gestores e posicionamentos das instituições parceiras e de acompanhamento na intermediação e acompanhamento dos TC. É sobre o que nos debruçamos no tópico seguinte, quando buscaremos entender e comparar a estruturação da ação coletiva em torno do TC na EESGT no âmbito das duas comunidades nela inseridas, conforme a teoria de Ostrom (2010).

## **4.2 Ação Coletiva para o Termo de Compromisso na EESGT**

Conforme já discutido, a perda da autonomia das comunidades no manejo de sua base de recursos, a necessidade de reconhecimento de seus direitos e da validade de seus conhecimentos para o manejo de seus ambientes, assim como a superação do fantasma do reassentamento conformam o cenário de fundo aonde se desenrolaram as diversas ações coletivas nos *gerais* do Jalapão.

Do ponto de vista dos órgãos gestores de UC, fica implícito que seu posicionamento representa exatamente o contrário destas expectativas das comunidades, o que levou à necessidade de configuração de não uma, mas várias ações coletivas, que foram fortalecendo seu capital institucional até chegar no atual estágio de reconhecimento de seus saberes e direitos através do Termo de Compromisso. De acordo com o exposto até aqui, neste processo de gestão do conflito causado pela sobreposição entre territórios tradicionais e UC de proteção integral, tanto os comunitários quanto os gestores, englobando as organizações que representam, têm passado por transformações.

Com relação às condições físicas do meio e dos recursos naturais, consideramos que estão dadas as informações necessárias para composição do cenário, conforme discussão sobre a centralidade do manejo do fogo para as atividades produtivas das famílias e para a conservação do Cerrado. Como resumo da discussão, resta a clareza de que as incertezas sobre os efeitos do fogo e sobre a melhor forma de realizar seu manejo não justificam a inação ou uma ação meramente repressiva, que inclusive desconsidere os saberes locais acumulados em décadas de convivência com o meio.

Neste tópico, inicialmente elencaremos, para o caso da comunidade dos Prazeres e para o caso das comunidades representadas pela Ascolombolas-Rios, as variáveis estruturais

da ação coletiva, conforme apontadas por Ostrom (2010): “[...] que não essencialmente dependem de uma situação se repetir [...]: 1. **o número de participantes envolvidos**; 2. **se os benefícios são substrativa ou totalmente compartilhados** [...]; 3. **a heterogeneidade dos participantes**; e 4. **comunicação face-a-face**” (OSTROM, 2010, p. 157). Já para os casos em que há a repetição da situação, é possível o impacto de variáveis estruturais adicionais: “5. **informação sobre ações passadas**; 6. **como os indivíduos estão ligados**; e 7. **se os indivíduos podem entrar ou sair voluntariamente**” (OSTROM, 2010, p. 157).

Embora estes elementos tenham sido pensados no marco das relações intra-comunitárias, trataremos de estendê-los às características do processo em discussão, que engloba as comunidades, os órgãos públicos, gestores de UC e/ou de outras políticas públicas, o Ministério Público Federal, ONG de assistência técnica ou apoio político e movimentos sociais e/ou entidades representativas. No caso de Mateiros, todos estes setores estão representados, e há inclusive instâncias de articulação mais amplas, como é o caso do Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas. Basicamente os atores que acompanharam diferentes etapas do processo de negociação são:

- ✓ Ascolombolas-Rios, representante das famílias no interior da EESGT;
- ✓ ICMBio, mais diretamente representado pela equipe gestora da UC e pela Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais, mas com amplo envolvimento no debate interno de representantes das Coordenações Gerais de Proteção (Fiscalização e Emergências Ambientais), da Diretoria de Manejo (DIMAM), e de Consolidação Territorial, da Diretoria de Ações Socioambientais (DISAT), e da Coordenação de Apoio à Pesquisa, ligada à Diretoria de Biodiversidade (DIBIO); além da Procuradoria Federal ligada ao órgão. O Conselho Gestor do ICMBio, composto pelo Presidente e Diretores, também foi acionado para intermediação dos impasses entre os diferentes pontos de vista internos.
- ✓ Ministério Público Federal no Tocantins;
- ✓ Fundação Palmares;
- ✓ Naturatins;
- ✓ Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas do Tocantins;
- ✓ Prefeitura de Mateiros;

- ✓ A partir de 2012, o Conselho Consultivo da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins (EESGT) cria a Comissão de Acompanhamento do TC;
- ✓ Neste mesmo ano, entra em cena o Projeto Cerrado Jalapão, que inclui dentre suas ações o desenvolvimento de protocolos de monitoramento para as roças e para o fogo no âmbito do TC.

As preocupações teóricas com relação ao número de envolvidos, referente ao **primeiro tópico** da caracterização de ação coletiva em Ostrom (2010), em grande parte diz respeito à complexidade das relações em torno da quantidade extraída de recursos, a capacidade de monitoramento do cumprimento das regras e, em função destes elementos, da capacidade de construção dos acordos. No caso específico que analisamos, note-se que apenas as famílias representadas pela Ascolombolas-Rios são usuárias dos recursos; todos os demais atores apenas intervêm na negociação, seja para defender as limitações com vista aos objetivos conservacionistas, seja para defender os direitos da comunidade.

Conforme já citado, o TC em Mateiros contempla cerca de 14 famílias, a maioria das quais desenvolvendo apenas a pecuária e/ou coleta de capim dourado. Poucas roças restaram, e no momento atual, conforme estimativa realizada no cadastramento das famílias, juntas não chegam a 20 ha. O número total de cabeças de gado hoje está por volta de 500, sendo que poucas famílias detêm rebanhos maiores, por volta de 100 cabeças, enquanto outras possuem entre algumas unidades a 40 cabeças. Há grande flutuação neste número em função do temor às multas pelo uso do fogo, o que levou alguns, conforme declaração, a reduzir, para o caso dos rebanhos maiores, e até mesmo extinguir seus rebanhos, no caso de rebanhos menores.

Considerando que as áreas de uso familiar variam entre 4 mil a 16 mil hectares, mesmo levando em conta que a distribuição de áreas de floresta (mata no dizer local), de nascentes e veredas e de Cerrado em suas distintas formações varie de área para área, é possível assumir que a pressão demográfica sobre os recursos naturais é bastante favorável à sustentabilidade. Em relação ao segundo tópico, **se os benefícios são substrativa ou totalmente compartilhados**, vimos que o manejo do fogo representa um benefício coletivo, pois as queimadas regulares em grandes extensões de área previnem os grandes incêndios. Por outro lado, a utilização familiar dos recursos, em função da baixa densidade demográfica, não tem até aqui representado riscos para a capacidade de subsistência das demais famílias.

Para os órgãos gestores, por outro lado, o benefício é uma trégua no conflito e a possibilidade de controle sobre o uso dos recursos, garantindo que suas preocupações conservacionistas sejam observadas com maior rigor, uma vez que amarradas em processos de negociação. Portanto, há benefícios diferenciados para as partes envolvidas em uma situação assimétrica, em que os interesses são bastante distintos: de um lado, a necessidade de subsistência e o anseio de progresso material, por parte das comunidades; de outro, a redução dos custos de proteção das UC através de medidas negociadas e uma predisposição positiva dos atores locais aos objetivos de conservação das UC.

Resta entender, portanto, como a grande diversidade de pontos de vista interferem na dinâmica de negociação e implementação do instrumento. O quadro 3 traz um resumo dos pontos de vista dos integrantes da Ascolombolas-Rios e da Comunidade de Mumbuca entrevistados sobre o TC. Incluímos os representantes de Mumbuca porque a comunidade enfrenta situação similar de sobreposição de seu território à UC de proteção integral, porque integra a mobilização em torno do TC e, adicionalmente, enriquecem a discussão sobre o tema na medida em que sua situação é diferenciada, conforme já apontado.

**Quadro 3 - Resumo dos posicionamentos dos integrantes da Ascolombolas-Rios e da Comunidade de Mumbuca entrevistados sobre o TC.**

Já está melhor do que antes...		...mas ainda tem problemas		A Lei		Papel da Associação		Responsabilidades Compartilhadas	
Ainda não está bom, mas já melhorou	04	As muitas aplicadas não estão corretas	02	A gente quer cumprir a ordem / respeitar a Lei	02	A Associação não vai defender o descumprimento dos associados	02	O termo traz responsabilidades para a comunidade e para o ICMBio / órgãos gestores	02
Fiquei feliz / surpreso / satisfeito	03	Estamos tendo restrições que ferem o acordo	01	Mesmo tendo abandonado a área, as famílias merecem ter seu direito reconhecido	02				
É bom porque só a gente tem a oportunidade de usar a área	02	A perseguição entre familiares fica grande	01	Todo mundo tem que cumprir a responsabilidade / compromisso com a Lei	02	Se alguma cláusula não funcionar bem, deve-se aguardar o momento de renovação do TC	01	Os órgãos ambientais têm que ajudar nas queimas controladas	02
Mesmo não podendo fazer tudo que fazíamos antes, deu mais segurança	01	Em vez de expandir, estamos diminuindo	02					O Parque Estadual está sendo cobrado	01

O TC permitiu manter o laço com o local onde me criei	01	Precisa garantir a fiscalização	01	A Lei só quer assustar o pobre, não ajudá-lo	01	Se um desobedeceu, o outro é fiscal	01	pelo fato do TC ter sido firmado na EESGT	
Um grande avanço	01								

Fonte: Elaboração própria.

Já o quadro 4 traz este mesmo resumo para os demais atores entrevistados:

**Quadro 4 - Resumo dos posicionamentos dos entrevistados dos órgãos ambientais e demais organizações envolvidas no processo sobre o TC.**

O TC como reconhecimento de direitos	O TC como instrumento de gestão de conflitos	O TC como instrumento de sustentabilidade ecológica	O TC como instrumento político
O TC implica o reconhecimento / ampliação do entendimento do papel das populações tradicionais na conservação	O TC aproxima / harmoniza as relações entre as comunidades das equipes gestoras das UC/ambientalistas	O TC possibilita o aperfeiçoamento/adaptação dos saberes tradicionais, visando a sua maior consonância com a conservação	É necessário interesse político institucional para que o TC possa acontecer
	O TC não soluciona o conflito, apenas o distensiona, colocando em destaque seu caráter provisório	O TC proporciona produção de informações fundamentais, tanto para os gestores quanto para as comunidades	O oportunismo de pretensas lideranças / outros interesses também desafia o TC
	O TC impõe a necessidade de capacitar os técnicos para a gestão dos conflitos / promoção da participação social na gestão das UC		O TC mostra à sociedade a capacidade de diálogo das UC
O TC deve garantir o reconhecimento dos direitos/dignidade das comunidades, independente da sustentabilidade de suas práticas	O TC, ao permitir o manejo dos recursos, ajuda a conquistar o apoio popular às UC	O TC é um instrumento para redução dos incêndios no Jalapão	A pressão do agronegócio e a falta de regularização fundiária são desafiantes para o TC
	O TC existe porque há um conflito entre direitos	O TC possibilita a proposição de alternativas	O TC é uma conquista social, possibilitando a integração entre as dimensões social e ambiental

Fonte: Elaboração própria.

Como as falas dos membros da comunidade dos Prazeres não estão contempladas no quadro 3, é importante lembrar que estes vêem o instrumento como um limitador de suas atividades, além de não resolver sua situação. Assiná-lo, portanto, seria como assinar sua própria sentença. Com relação às falas trazidas nos quadros, uma primeira impressão que ressalta da comparação dos dois é a de que enquanto para as organizações envolvidas o TC é visto sobretudo como um instrumento que possibilita avanços na construção da sustentabilidade, conforme deduzimos do fato do tópico **TC como instrumento de sustentabilidade ecológica**, do quadro 4, apresentar o maior número de citações, seja permitindo o aperfeiçoamento dos saberes tradicionais, a produção de informações ambientais, a redução dos incêndios ou a proposição de alternativas, para os comunitários, o TC é um acordo com a ordem legal do país, que lhes garantirá o reconhecimento de seus direitos e sair da condição de ilegalidade, conforme ilustrado no tópico **a Lei**, do quadro 3.

Mas, além disso, para as organizações envolvidas outro aspecto marcadamente relevante do TC é seu papel de aproximação das UC com a sociedade. Essa ideia surge em dois tópicos do quadro 4: no tópico 2, **o TC como instrumento de gestão de conflitos**, onde a fala “o TC harmoniza as relações entre as comunidades e as equipes gestoras das UC” foi a mais recorrente, e surge novamente na fala “o TC, ao permitir o manejo dos recursos, ajuda a conquistar o apoio popular às UC”; e no tópico 4, **o TC como instrumento político**, nas falas “o TC mostra à sociedade a capacidade de diálogo das UC” e “o TC é uma conquista social, possibilitando a integração entre as dimensões social e ambiental”.

Para os comunitários, o primeiro aspecto que destacamos é o de que o acordo é melhor do que a situação anterior, conforme as falas do tópico **já está melhor do que antes**, do quadro 3. Apesar dos limites ainda percebidos no instrumento, houve até certa surpresa ante ao fato dele ter sido efetivado, o que chegou mesmo a ser considerado um grande avanço por um dos entrevistados. A possibilidade de manutenção do laço com o seu lugar e ainda a garantia de exclusividade do uso dos recursos naturais na área também marcaram as falas sobre os aspectos positivos do TC.

O outro lado desta percepção de que já está melhor do que antes é o de que **ainda tem problemas**. O questionamento em relação às multas e o problema da fiscalização relativa àqueles que não tem autorização para uso da área já foram discutidos, assim como a questão correlata do problema que pode ser gerado pela lógica do “cada um é fiscal do outro”. Mas

surgiu também a identificação de que atividades permitidas pelo acordo também não estão sendo autorizadas, conforme a fala de Gilvan Evangelista (entrevista citada):

Agora esse ano já começou pesado porque nós quisemo, queria fazer a casa, não tão deixando, nós quer botar a roça, porque lá é o seguinte, nós bota a roça num tempo num lugar, aí bota, quando vai estragando naquele lugar, que o mato vai ficando pouco, vai ficando capoeirado, nós tem que passar pra outro ponto, pra poder recomençar de novo, sabe? E agora nós tamos querendo botar uma roça lá do outro lado aonde nós trabalhava de primeiro, que meu avô, minha mãe trabalhava e tem a casa véia nossa lá que tá, nós mostra lá qualquer hora lá o lugar da casa, tá o cemitério do meu avô, tá tudo, nós quer reconstruir lá e num tão deixando nós fazer. O meu [cunhado] Manelão foi tirar a madeira, multaram Manelão por causa dessa madeira que tiraram, sendo que aqui já foi justo esse ajuste de conduta, que nós podia tirar madeira, nós podia usar a madeira lá pras nossa casa, pra nossa cerca, né, nós podia, podia botar roça e não, esse ajusta pra nós num tá acontecendo, né?

Outra questão que surgiu nesse tópico é a preocupação em garantir o sustento mediante as restrições acordadas em vez que o tamanho das roças e dos rebanhos, tomado como referência para a autorização das atividades, estava reduzido ao mínimo antes do acordo, em função das proibições. Como explica Robenita Evangelista (entrevista citada):

Você não pode fazer uma queimada maior pra por o seu gado, hoje você não pode derrubar uma roça grande pra você fazer uma roça de toco grande, né, então tudo isso fica difícil de você aumentar sua criação, né? Em vez de você aumentar, você teve que diminuir, sabe? Porque assim, você antes que queimava mais, que queimava as veredas mais, tinha pasto suficiente pro gado comer, você podia derrubar a roça do tamanho que você pudesse derrubar, você podia plantar e hoje você não pode. Você tem que ter aquele limite, aquela quantidade certinha de você derrubar, de você plantar, né [...].

A discussão é: por quanto tempo poderiam viver dignamente mediante as restrições de tamanho de área de queima e de abertura de roças acordadas hoje? Essas questões levam aos entendimentos trazidos no tópico **responsabilidades compartilhadas**, do quadro 3, em que nossos entrevistados expressam sua expectativa em relação ao apoio dos órgãos ambientais para que as normas acordadas sejam observadas, como o caso já discutido das queimas controladas. Por fim, surgiram ainda preocupações quanto ao **papel da Associação**, tópico 4 do quadro 3, que partiram exclusivamente de membros da diretoria da Ascolombolas-Rios, já

comentadas, e que dizem respeito à necessidade de observação estrita das regras acordadas e de seu papel de vigia do cumprimento do acordo.

Nesse sentido, a questão da fiscalização é tema delicado, pois nem bem suas necessidades são atendidas, nem bem lhes são oferecidas condições para o cumprimento dos acordos, especialmente no que toca ao controle do fogo, mas a atuação fiscalizatória e inclusive resultando em multas é percebida como bem mais efetiva do que as relações de parceria. Como Ostrom ressalta, para que a ação coletiva em torno do estabelecimento de regras para o manejo de recursos comuns ocorra, é necessário que sejam construídas relações de confiança, o que é tanto mais válido para o caso de RUC autogestionados, sem intervenção de uma autoridade externa. Nosso entendimento é de que, no caso em que haja a intervenção de outros atores, essa necessidade é ainda maior. Conforme sobressai em várias das falas já apresentadas ao longo do trabalho, essa é uma das principais lacunas na relação entre órgãos ambientais e comunidades locais no Jalapão.

Este aspecto já se relaciona com a questão da **heterogeneidade dos participantes** (tópico 3 da caracterização da ação coletiva em Ostrom) e **como os indivíduos estão ligados** (tópico 6) e tem várias implicações para a análise que nos propomos. Embora tenha havido considerável progresso nas relações entre as UC e as comunidades, como apontado por vários entrevistados, não se pode considerar que o assunto tenha sido superado. Prova disso são as reclamações em relação às multas consideradas injustas e mesmo a declaração textual de um dos multados, na já referida reunião do Fórum Estadual Quilombola, em 2013, de que não confiava mais no ICMBio.

Mais evidente é o posicionamento dos membros da comunidade dos Prazeres onde, mesmo sem que nenhuma multa tenha sido aplicada, a relação de confiança está mais ameaçada do que nunca. Este aspecto é reforçado pelo histórico de estabelecimento das UC, mas não impossível de ser superado, desde que os órgãos gestores de UC desenvolvam a sensibilidade de perceber os caminhos possíveis rumo à parceria. A partir do enfoque da gestão adaptativa, no entanto, cremos que não é a Conservação em si quem precisa sair perdendo, mas uma determinada visão estreita de como ela deve se dar talvez precise ser ampliada para mudar o foco da perda institucional para o amadurecimento dos papéis dos atores envolvidos na política, com uma distribuição mais justa dos custos e benefícios.

No que toca à heterogeneidade entre os membros da Ascolombolas-Rios, é possível perceber que quanto maior a dependência em relação aos recursos inseridos na EESGT, maior a percepção do TC como um limitante. As falas que ressaltam o compromisso com o cumprimento dos acordos partiram todas de membros da diretoria da Associação que, como já destacado, são integrantes de uma mesma família e gozam de melhor condição financeira que os demais associados. São de uma das famílias com o maior número de cabeças de gado, ocupam posições na política municipal e em outras atividades econômicas e, além disso, possuem terras em outras áreas. A ligação à área da EESGT provém de um sentimento de direito adquirido, por lá terem nascido e se criado, e certamente a manutenção da posse da área é uma estratégia importante na sustentabilidade de suas atividades, mas não dependem exclusivamente dela, como sobretudo as famílias localizadas às margens do rio Novo.

Este fato, possivelmente, demarca também uma maior tolerância com a ação fiscalizatória. Um dos membros desta família já havia sido multado em 2011, pelo mesmo motivo de haver queimado grande extensão, e a resposta foi a redução do rebanho. Nossa interpretação é a de que tenha havido um raciocínio estratégico no sentido de manter boas relações com a EESGT neste primeiro momento, aguardando momento mais propício ao estabelecimento de um projeto próprio de expansão das atividades pecuárias, provavelmente com a demarcação do território quilombola.

Bem diferente, no entanto, foi a resposta dos demais multados, com quem conversamos, uma resposta de desconfiança e temor, uma desconfiança resignada, ante a fatalidade do acordo com a UC como única via para permanecer utilizando os recursos naturais dos quais dependem enquanto não sai a demarcação do território quilombola – questão diretamente relacionada ao tópico 7 da caracterização de Ostrom, **se os indivíduos podem entrar ou sair voluntariamente**, pertinente, por motivos óbvios, apenas às famílias associadas à Ascolombolas-Rios. Consideramos que tal opção é praticamente anulada, pois deixar de ser signatária do TC significa retroceder à situação de insegurança jurídica anterior, pior que o cenário atual.

O outro lado dessa discussão sobre a fiscalização é que os comunitários têm uma expectativa de que esta os beneficie, na medida em que previna a “invasão” dos não signatários, dentre os quais se incluem os contrabandistas de capim dourado e caçadores profissionais. Além da preocupação de que cada um fiscalize o outro, enfatizada pelas

lideranças da Associação, e do temor de que isto provoque problemas intra-familiares, conforme ressaltada por uma integrante da Associação, há também a expectativa de que as famílias ajudem a Unidade na identificação de invasores. O interessante é que nas falas das organizações gestoras e parceiras do processo, essa questão aparece quando se trata de pensar as inovações institucionais que o TC pode trazer para a Conservação.

A heterogeneidade entre os associados da Ascolombolas-Rios e os integrantes dos órgãos gestores e de acompanhamento está claramente demarcada. Mas ainda entre os representantes das organizações envolvidas também há grande heterogeneidade, em função das políticas que defendem ou representam, basicamente as políticas de Conservação e as de reconhecimento étnico. No entanto, preocupações ambientalistas surgem nas falas destes últimos organismos, como, por exemplo, a percepção de que o TC proporciona a produção de informações sobre os sistemas produtivos tradicionais, importantes tanto para os gestores como para as comunidades, conforme registrado no tópico 3 do quadro 4, **o TC como instrumento de sustentabilidade ecológica**, assim como questões de reconhecimento de direitos e necessidade de valorização dos saberes tradicionais surgem nas falas dos representantes de órgãos ambientais. Há, de fato, um maior alinhamento no discurso entre os órgãos gestores, ONG, movimentos sociais e pesquisadores que entre estes e os comunitários.

Nesse sentido, consideramos de relevância o fato de associações entre o TC e a questão do **reconhecimento de direitos** terem surgido exclusivamente na fala de representantes dos órgãos gestores de UC, conforme tópico 1 do quadro 4. Queremos explicar que, do ponto de vista dos gestores ambientais, o TC representa um grande esforço dialógico, como se evidencia em algumas falas registradas no tópico 4 do quadro 4, **o TC como instrumento político**, mas que, do ponto de vista dos organismos de apoio técnico e político, talvez eles ainda sejam percebidos como instrumentos frágeis e incipientes para o reconhecimento a que as comunidades fazem jus, como é possível entender a partir da fala “o TC existe porque há um conflito entre direitos”, do tópico 2 do quadro 4, **o TC como instrumento de gestão de conflitos**. De resto, ressalte-se que dos sete entrevistados dos órgãos ambientais, apenas dois ressaltaram a dimensão de reconhecimento de direitos, o que significa que tampouco esta percepção está consolidada neste universo.

Não surge também nas falas dos comunitários a percepção do TC como instrumento para a Conservação, como, ao contrário, ficou bem marcado na fala dos representantes das

organizações envolvidas. Não consideramos que isto signifique falta de preocupação com as questões conservacionistas – de fato, em outros momentos da entrevista esta preocupação sempre surgiu de uma ou outra forma, até porque os comunitários já entenderam que estas falas lhe respaldam no processo de negociação. Nossa leitura é de que o instrumento, para este público, representa muito mais uma salvaguarda jurídica à sua subsistência do que qualquer outro significado. Falar sobre o TC, portanto, é falar de seus direitos reiteradamente desrespeitados. Possivelmente com a evolução do experimento, ante uma maior segurança jurídica consolidada, essa preocupação conservacionista possa se ampliar.

No caso da comunidade dos Prazeres, essa heterogeneidade é severamente ampliada com a presença dos megaprojetos de soja e outras monoculturas, já referida na contextualização. Embora estes grandes fazendeiros não constem oficialmente das tratativas já iniciadas junto à Comunidade, sua presença se faz sentir de diversas formas. Em primeiro lugar, estes sempre estão informados dos assuntos tratados nas reuniões com a equipe da EESGT, o que se dá de forma muito natural, pois os membros da comunidade, em sua maioria, são empregados das fazendas. Mesmo alertados para a necessidade de minimizar estes repasses como forma inclusive de garantir maior autonomia da comunidade, tem sido praticamente impossível impedir a ingerência dos seus interesses na mobilização da comunidade, conforme já alertado.

Internamente, entre os membros da comunidade, também é possível divisar grande dificuldade de estabelecimento de relações de confiança. Aqueles membros que têm mais disponibilidade para participar das atividades promovidas pela EESGT sempre reclamam de serem acusados pelos demais de estarem se aproximando da UC para obter benefícios. Na nossa leitura, o problema não é tanto das diferenças econômicas entre as famílias, mas realmente de um sentimento de abandono que os torna desconfiados e sem perspectivas de encontrar soluções para si mesmos. As organizações, por sua vez, que de alguma forma têm tomado parte neste debate sobre a relação entre a UC e a comunidade são:

- ✓ ICMBio;
- ✓ ONG 10Envolvimento, de Barreiras/BA;
- ✓ Ministério Público Federal em Barreiras;
- ✓ Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Formosa do Rio Preto/BA, ainda que a entidade seja bastante ausente na região;

- ✓ Conselho Consultivo da EESGT, através da Comissão de Acompanhamento do TC em Mateiros, que tem buscado sensibilizar os conselheiros representantes da comunidade para a importância do instrumento. Segundo o chefe da UC, diferentes membros da comunidade, e não apenas os que a representam junto ao Conselho, têm sido envolvidos nas atividades afetas ao TC em Mateiros com o fim de dá-los a conhecer melhor o instrumento e, assim, abrir as portas para a retomada da negociação.

Se em Mateiros o grande número de envolvidos possibilitou vários momentos de embate entre distintas posições, nos Prazeres é justamente a falta de maior envolvimento de parceiros da comunidade um dos maiores problemas da mobilização local. Sem confiar no ICMBio, a comunidade não conta com nenhuma outra organização para lhe orientar. As esporádicas visitas que recebem de organizações de apoio, distanciadas do processo e realizadas sem a presença do ICMBio, têm causado apenas o acirramento do conflito, sem abertura de canais de diálogo e negociação.

No que toca ao tamanho da comunidade, para efeitos de avaliação da pressão sobre os recursos naturais, é possível perceber que a área de ocupação é bem menor do que aquela pleiteada pela Ascolombolas-Rios. Adicione-se a isso a pressão por adoção de tecnologias modernizantes, proveniente dos grandes projetos seus vizinhos, que fazem com que grande parte da expectativa dos comunitários em relação ao TC seja frustrada, pelo fato de que este se propõe a manter apenas as atividades tradicionais. Este talvez seja o elemento central na percepção do TC como limitante. O desafio é, após pressões pela suspensão do uso do fogo e das roças de esgoto, convencer a comunidade a permanecer desenvolvendo práticas que foram em grande parte abandonadas pela própria orientação da UC.

Se juntarmos este elemento ao fato da busca por títulos individuais em vez da opção por territórios coletivos, como quilombola ou mesmo a Reserva Extrativista, fica bastante clara a opção feita pelo grupo do caminho individual, em vez da busca pela ação coletiva, o que é reforçado pelo fato de não haver relações de confiança entre os membros da comunidade. De fato, a opção pela titulação individual poderia se dar no âmbito de uma ação coletiva, mas ante a falta de confiança, que pode estar sendo reforçada pela percebida falta de apoio de organizações parceiras, encarna uma estratégia individualista ou mais, uma estratégia

do desespero, sem perspectivas de concretização e vista como algo a ser garantido por alguma outra organização que não eles mesmos.

Nesse sentido, mais uma dimensão do tópico 2 da caracterização de Ostrom, **se os benefícios são substrativa ou totalmente compartilhados**, pode ser pensada: no caso específico da Ascolombolas-Rios, há um benefício coletivamente compartilhado, que é a garantia de sua permanência na terra. O mesmo poderia valer para o caso da comunidade dos Prazeres, caso ela visse o TC como um passo para a conquista da terra, como em Mateiros.

Quanto à **existência da comunicação face-a-face** (tópico 4 da caracterização de Ostrom), consideramos que este elemento tem sido um dos pontos fortes do processo de negociação e implementação do TC no âmbito da EESGT. Além das reuniões e visitas de campo, as comunidades têm acesso direto à equipe gestora, o que é limitado apenas pelas distâncias e dificuldade de acesso inerente à região, considerando que a sede da UC fica em Rio da Conceição-TO, por volta de 200km tanto de uma como da outra comunidade. Às comunidades foi franqueada a possibilidade de telefonar a cobrar para o escritório da Unidade, como forma de reduzir as dificuldades de comunicação, mas as principais decisões são tomadas em reuniões, para as quais são convidadas as organizações que acompanham o processo. No entanto, o acesso a estas organizações é um tanto mais irregular, na medida em que não se encontram sediadas na região, mas é realizado diretamente entre as partes envolvidas, não havendo qualquer ingerência ou intermediação por parte da UC.

Por fim, o tópico 5, **informação sobre ações passadas**, tem um papel importante na estruturação da ação coletiva para o TC no Jalapão, na medida em que todas as comunidades envolvidas acompanharam o histórico das relações com a UC, de pouco mais de 10 anos e, portanto, estão habilitadas a compreender os fluxos e refluxos deste processo. No entanto, para o caso da Ascolombolas-Rios e da comunidade dos Prazeres, esta memória tem implicações distintas. Enquanto para aquela, a memória registra o conflito com a UC mas também as conquistas das diversas ações coletivas empreendidas, no caso desta, a memória não registra conquistas, o que reforça seu estado de isolamento e falta de perspectivas. Em termos de registros da convivência entre os membros, os laços de parentesco em muito facilitam esta tarefa.

O maior desafio, neste aspecto, é a memória dos órgãos gestores e de acompanhamento. Sobretudo no caso dos primeiros, o relativo nível de flutuação das equipes

é grave limitante da construção continuada de relações de confiança, que exigem esta memória. Mudanças de posicionamento de acordo com o perfil da equipe técnica então em atividade muitas vezes colocam em cheque processos já iniciados, que passam a ser questionados ou simplesmente abandonados.

No caso específico do TC na EESGT, a iniciativa da primeira negociação, em 2003, só foi resgatada depois de retomada a negociação em 2009, quando por casualidade foi encontrada a pasta que continha o processo então aberto. De maneira geral, embora não se tenha conseguido avançar na formalização do processo, sempre houve uma tentativa de manter políticas de boa vizinhança como, por exemplo, agendando informalmente o acompanhamento da brigada às queimas controladas, priorizando a contratação de membros das comunidades para integrar as brigadas da UC, evitando multas às famílias.

Contraditoriamente, foi apenas depois de retomadas as negociações para o Termo, dando visibilidade à questão num momento em que uma nova equipe entrava na UC, que este posicionamento mudou. Temerosos de prevaricarem no exercício de suas atribuições e discordando da possibilidade de autorizar o uso direto dos recursos em uma UC de proteção integral, o período de negociação do TC foi marcado por multas aplicadas por estes técnicos recém-chegados – as primeiras a serem aplicadas diretamente a membros da comunidade em Mateiros desde a criação da UC.

Postos os elementos que configuram nossa análise da ação coletiva para os TC no Jalapão, consideramos pertinente lançar um olhar sobre as normas acordadas no TC em questão, verificando de que formas os princípios de desenho elencados por Ostrom (2011) associados às instituições robustas para o manejo de RUC estão contemplados.

### **4.3 Princípios de desenho no Termo de Compromisso entre Ascolombolas-Rios e EESGT**

Após três anos de negociação e várias minutas, a versão finalmente assinada do TC em discussão, cuja íntegra se encontra no anexo G, constitui-se de 13 considerandos, quatro

definições (vereda, campo úmido, roça de toco e roça de esgoto) e 14 cláusulas, divididas em 11 tópicos, a saber:

1. Do objeto do compromisso;
2. Do compromisso em favor do desenvolvimento sustentável;
3. Das permissões (Cláusula terceira, com 11 incisos, estabelecendo as atividades permitidas, e 11 parágrafos, estabelecendo as condições para estas atividades);
4. Das restrições (Cláusula quarta, com cinco incisos);
5. Da comissão de acompanhamento;
6. Das omissões e das divergências interpretativas;
7. Do descumprimento e das sanções;
8. Da vigência;
9. Das disposições finais (Cláusulas décima-primeira à décima-segunda);
10. Da publicação;
11. Do foro.

Como neste tópico buscaremos identificar em que medida o TC acordado entre Ascolombolas-Rios e EESGT aponta para o estabelecimento de instituições robustas no manejo de RUC, relembremos os princípios de desenho destas instituições, conforme Ostrom (2011, p. 165):

1. **Limites claramente definidos**
2. **Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**
3. **Arranjos de escolha coletiva**
4. **Monitoramento**
5. **Sanções graduais**
6. **Mecanismos para a resolução de conflitos**
7. **Reconhecimento mínimo de direitos de organização**
8. **Entidades aninhadas** (este último, para o caso de RUC que formam parte de sistemas mais amplos).

Os limites das áreas de uso declaradas pelas famílias, conforme mapa 4, à página 122, são os limites que serão observados pelo TC, correspondendo ao primeiro princípio, **limites claramente definidos**. Estas áreas figurarão como anexos ao Termo de Adesão<sup>84</sup>, previsto no

---

<sup>84</sup> O Termo de Compromisso foi assinado entre ICMBio e Ascolombolas-Rios, com intermediação do Ministério Público Federal. No entanto, as famílias só poderão desenvolver suas atividades se tiverem firmado o Termo de Adesão, onde deve

parágrafo primeiro da cláusula terceira. Embora a medida viabilize o controle por parte do órgão gestor, já vimos que traz implicações importantes para os modos de vida locais, inviabilizando práticas cooperativas corriqueiras, e até mesmo o exercício de expectativas de resgate de direitos históricos de ocupação, conforme caso narrado entre as páginas 128 a 130, de tentativa de retomada de antiga área de ocupação hoje incorporada a processo de usucapião ilegítimo do ponto de vista dos que se consideram herdeiros.

Em relação ao segundo princípio, **coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais**, consideramos que sua observância é problemática por várias razões. Apesar de terem sido mantidas as práticas tradicionais de cultivo e de criação extensiva de gado, as condições para o desenvolvimento destas práticas dificilmente poderão ser cumpridas pelas famílias sem o apoio dos órgãos gestores, como o já citado caso de controle do fogo em áreas pequenas - que não podem extrapolar 80ha anuais por detentor de rebanho, podendo cair para no máximo 20ha no caso de queima exclusiva para o manejo do capim dourado -, num cenário de grande acúmulo de biomassa. A percepção de que o aumento do intervalo de queima previsto no TC, de dois, conforme regime tradicional, para três anos, aumenta igualmente o risco de incêndios, é mais um elemento a conformar desconfiças em relação à capacidade de cumprimento dos acordos pelas famílias, razão pela qual vários entrevistados admitiram fechar questão quanto ao fato de apenas realizarem queimadas mediante acompanhamento da brigada.

Além disso, algumas condições que atendem apenas aos interesses conservacionistas, como a proibição de queima nas veredas margeando o rio Novo, como medida de proteção ao pato mergulhão<sup>85</sup>, e a proibição de corte de espécies de plantas protegidas, podem ser de difícil observação e monitoramento, principalmente para este segundo caso. Dependem, igualmente, de envolvimento dos órgãos gestores, pelo menos até que sejam internalizadas as informações necessárias para garantir a observação das normas. Ressalte-se que a necessidade de autorização por parte do órgão gestor, que a cada ano deve determinar, conforme

---

constar as áreas onde as atividades serão desenvolvidas naquele ano, informação que servirá de base para as autorizações. Enquanto o TC tem validade de 3 anos, os termos de adesão devem ser assinados anualmente.

<sup>85</sup> O pato-mergulhão *Mergus octosetaceus* é uma espécie que habita rios de águas límpidas, com corredeiras e envoltos por vegetação ciliar em áreas de cerrado e floresta subtropical, sendo o único representante dos Mergini (Anseriformes) no hemisfério Sul. É considerada uma das espécies mais raras e mais ameaçadas da região Neotropical e é categorizada como criticamente em perigo de extinção com estimativa populacional global de cerca de 250 indivíduos. A espécie se distribuía no Brasil, Argentina e Paraguai. No Brasil têm distribuição disjunta, com registros mais recentes somente nos estados de Minas Gerais, Goiás e a leste do Tocantins, na região do Jalapão. Registros históricos indicam que a espécie ocorria também nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro. (BARBOSA & ALMEIDA, 2010, p. 40).

solicitação das famílias, as áreas onde poderão ser desenvolvidas as atividades, também pode constituir um sério limitante, na medida em que a equipe da UC, em função de seu reduzido número e grande volume de demandas, pode ter dificuldades, logísticas ou de agenda, em atender às solicitações no prazo necessário inclusive à adoção dos cuidados conservacionistas. O mesmo problema também é válido para o caso do acompanhamento das queimas controladas pela brigada.

Em 2013, este problema inclusive já se manifestou. Grande parte das queimas foi realizada tardiamente, pois a equipe da UC não tinha condições de disponibilizar a brigada no prazo ideal, e as famílias se recusaram a realizá-la sem acompanhamento. Além disso, como grande parte da área objeto do acordo não tem acessos para veículos, um sério problema logístico está posto, conforme as palavras de s. Neném (entrevista citada):

[...] se o povo do ICMBio ou daqui ajudar botar o fogo controlado, não tem prejuízo. Mas aí chama eles e reclama porque num tem acesso de ponte, dessas coisa. Eu digo, mas é vocês é quem pode fazer. Fazer pra poder andar de carro, porque de burro num tem condição... a pessoa tem um burro, dois pra olhar o gado e vai ajeitar, quinze, vinte burro pra levar eles? Num tem condição. E assim mesmo nós fizemo, levemo eles lá pra ajudar porque eu tava com medo de botar esse fogo.

Já em relação ao terceiro princípio, **arranjos de escolha coletiva**, o que mais se aproxima seria a Comissão de Acompanhamento, que tem o “propósito de discutir e acompanhar as ações necessárias ao cumprimento deste Termo, bem como propor medidas para aprimoramento do TC” (Cláusula quinta). O texto do TC informa que esta comissão deve ser coordenada pelo Ministério Público Federal e contar com a representação das organizações signatárias, podendo convidar outras que se julgue pertinente. No entanto, a IN ICMBio 26/2012, que versa sobre o instrumento, posterior à pactuação em torno do TC no Jalapão, determina que esta comissão seja instituída no âmbito do Conselho Consultivo da UC. Em função disto, o chefe da EESGT, Áquilas Mascarenhas, informou que o Conselho foi consultado sobre o caminho a seguir nesta situação, e sua orientação de instituir a comissão em seu âmbito, conforme a IN, foi acatada. Além do mais, ainda segundo orientação do Conselho, e com o aval das partes envolvidas, a comissão não conta com a participação nem do ICMBio nem da Ascolombolas-Rios, como forma de garantir isenção nas decisões.

Entendemos que esta Comissão cumpre também uma função de **monitoramento**, relacionada ao quarto princípio, na medida em que sua atuação deve ser subsidiada pelas pesquisas a serem produzidas dentro do programa de monitoramento a ser elaborado pela UC (Cláusula quinta, parágrafo primeiro). Em relação ao monitoramento, é possível entender que será mais um monitoramento do processo, na medida em que não compete a esta comissão a produção de informações ambientais nem a vigilância em campo. Esta vigilância, no texto do TC, está implicitamente remetida à fiscalização do próprio órgão gestor, na medida em que se refere à questão a Cláusula oitava: “O descumprimento das cláusulas do presente TC ensejará a aplicação das penalidades previstas em lei e as reincidências poderão motivar tanto a rescisão do TC como dos Termos de Adesão”.

Isto significa que o monitoramento seja enquanto produção de informações, seja enquanto vigilância, encontra-se totalmente concentrado nas mãos do órgão gestor, e esta é uma condição de significativa distinção entre o modelo de gestão compartilhada proposto pelo TC e os arranjos de autogestão analisados por Ostrom. Apesar da centralização implícita nas cláusulas, no entanto, é possível que se opte por metodologias que minimizem esta centralização. Até o momento de nossa pesquisa em campo, o programa de monitoramento ainda não estava pronto.

Mas é no que se refere à vigilância que a centralização do poder nas mãos do Estado fica mais evidente – e aqui já entramos também na discussão do quinto princípio, **sanções graduais**. Remeter as punições a eventuais descumprimentos das normas acordadas à legislação pode ser uma jogada arriscada, uma vez que os acordos construídos em torno do Termo de Compromisso partem de um contexto de ilegalidade criado pela simples instituição da Unidade de Conservação. O TC foi um paliativo criado pela mesma lei que instituiu essa situação de ilegalidade involuntária para milhares de famílias em todo o país, e a própria necessidade de celebrá-lo é o reconhecimento de que existe uma situação ilegal, porém a criação desta situação é ilegítima na medida em que fere direitos reconhecidos pela Constituição brasileira. Como se isso fosse pouco, independente de estar dentro ou fora de UC, as práticas tradicionais são criminalizadas pela legislação ambiental brasileira como um todo, retomando uma discussão que trouxemos no primeiro e no segundo capítulo.

Se a partir do TC estabelece-se um reconhecimento mínimo da legitimidade destas práticas e dos saberes a elas associados, é no mínimo contraditório que o mesmo ordenamento

que as criminaliza seja acionado para regulá-las. Seria mais coerente com uma abordagem de negociação a proposição de sanções consoantes com as condições locais e inclusive com as normas consensuadas. Essa não é uma questão de menor relevância, como vimos pela fala de alguns de nossos entrevistados, e constitui um dos principais eixos da tensão entre comunidades e UC. Foi Carlos Felipe Abirached<sup>86</sup>, representante da Coordenação de Gestão de Conflitos Territorias do ICMBio, que colocou a questão em termos bastante elucidativos:

[...] para efeito de controle também das atividades, eu acho que isso é bem importante, porque em eventuais descumprimentos daquilo que está sendo acordado, elas [as comunidades] também vão ajudar a gente a identificar quem está descumprindo e eventualmente pondo em cheque a comunidade como um todo, orientando a nossa ação corretiva quando é o caso. Eu acho que isso é importante, calibrar a ação de fiscalização, hoje a gente tem uma ação muito generalizada para populações que são muito específicas, e a gente está incorrendo em muito erro [...].

Portanto, as comunidades podem ajudar na proteção dos recursos naturais não apenas denunciando eventuais descumpridores, mas também definindo os tipos de sanções possíveis aos diferentes tipos de infração. Certamente surgiria o recurso às sanções graduais, não necessariamente recorrendo a punições pecuniárias, que muitas vezes inclusive estão muito acima da capacidade de pagamento e/ou de margem de ganho das atividades tradicionais, mas que tivessem efetividade no alcance do objetivo de cumprimento do acordo. Por outro lado, o recurso a sanções graduais tornaria necessário o estabelecimento de mecanismos de resolução de conflitos adequados a uma tal missão, uma vez que a Comissão de Acompanhamento, por englobar organizações não situadas na região, poderia não ter condições de responder às demandas de forma célere e não onerosa.

Esse é um contraponto importante à ideia de que somente uma intervenção fiscalizatória de peso pode resolver os problemas ambientais ligados ao uso de recursos naturais por populações tradicionais. Por um lado, se o monitoramento e fiscalização são medidas necessárias, por outro, eles serão muito mais eficientes – no sentido de sua relação custo-benefício - quanto mais adequadas às condições e capacidades locais forem. O objetivo dessas ações não deve ser a imposição de uma autoridade externa, que além de invisibilizar os

---

<sup>86</sup> Entrevista concedida à pesquisadora em Brasília-DF, no dia 31/01/2013.

saberes locais, os pune com rigidez, mas, pelo contrário, garantir a informação necessária sobre o êxito ou fracasso das regras acordadas e permitir os ajustes, caso sejam necessários.

A punição rígida e extrema deveria corresponder aos casos de flagrante recorrência no desrespeito aberto às regras acordadas coletivamente. Quando aplicada a situações em que a regra implica um desnível muito grande na distribuição de custos e benefícios, como é o caso de exigir o controle de queimadas num ambiente de grande acúmulo de biomassa, a punição apenas trata de aprofundar desconfianças e resistências a normas percebidas como injustas e inadequadas.

A comissão também se apresenta, conforme arranjo institucional definido pelo TC e pela IN ICMBio 26/2012, embora não explicitamente, como um **mecanismo para resolução de conflitos**, correspondente ao princípio sexto. No entanto, devido à complexidade deste arranjo, nem todo conflito pode ser resolvido por esta instância, como é o caso do conflito narrado entre vizinhos parentes. Para estes casos, seria necessária a intermediação de uma esfera organizada pelas próprias famílias, seja no âmbito da Associação ou de algum outro arranjo que lhes pareça melhor. A ausência desta estrutura autônoma, de fato, vem abrindo possibilidades para a ingerência da EESGT, como no episódio das multas decorrentes de denúncias de uma das partes envolvidas no referido conflito entre vizinhos parentes. O chefe da EESGT (entrevista citada) entende que é papel da UC intermediar os conflitos de posse entre as famílias:

[...] o processo de negociação não é fácil porque as famílias, é, praticamente entram num embate, então fica aquele jogo de acusação e tal, denúncia e tudo mais, então nós, hoje, nós trabalhamos mais como mediador de conflitos, é muito interessante, né? E a gente procura tentar resolver da melhor forma, trazer eles pra mesa de negociação, fazer com que eles entendam as conseqüências de algumas atitudes que eles possam porventura tomar, né? [...] Então a gente vai procurar identificar essas áreas de conflito, então nós estamos, digamos assim, lapidando o termo de compromisso. E é legal porque essas questões de conflito de posse, de quem tava e quem não tava, no processo de construção dificilmente ia poder ser identificado porque é uma questão muito complexa, né? Até mesmo porque essas famílias nem estavam interessadas em fazer termo de compromisso porque nem sabiam o que era. Agora que eles estão vendo a comunidade sendo beneficiada pelo termo de compromisso, todo mundo se preocupou no corre-corre, não, meu pai morava lá, eu quero resolver e tudo mais, e a gente tá procurando resolver essa questão.

Mas mais do que intermediar, recorrendo ao resgate histórico das ocupações no passado, é possível deduzir certa estratégia de fortalecimento da autoridade da gestão da UC em detrimento da organização comunitária quando o gestor afirma, para o caso de um conflito de posse envolvendo a família que detém maior poder dentro da Ascolombolas-Rios:

No caso do s. Domingos o Instituto Chico Mendes procurou entender a situação dele pra que, ver qual é a situação real. E nós identificamos que ele não é empregado da família do s. Tomé, então não foi um pedido, não foi uma demanda do s. Domingos, é uma iniciativa nossa em tentar identificar a área dele e fazer com ele um termo de adesão e emitir as autorizações pra ele, certo? Não vamos considerar o declarado pela família do s. Tomé, né? Eu não sei qual foi a intenção, não cabe a gente discutir o por quê que eles incluíram a área do s. Domingos como sendo deles, mas que isso vai ser tirado, vai ser tirado. É área de conflito, é, e sendo identificado na vistoria que nós vamos fazer ainda em outubro, nós vamos resolver esse problema.

Se considerarmos que, ainda segundo a fala do chefe da EESGT, os pleitos de outras famílias que deixaram a área hoje englobada pela Unidade antes de sua criação estão sendo considerados para gerar possíveis futuras adesões, podemos pensar que estas famílias venham a constituir-se como núcleo de resistência à organização comunitária, uma vez que a via da negociação direta com a gestão da UC seja vista como mais vantajosa. Como vimos, nossa pesquisa não teve condições de se aprofundar na questão dos conflitos internos à Associação que representa as famílias no interior da EESGT, mas arriscaríamos dizer que se esta organização não está isenta de jogos de poder, simplesmente promover sua desarticulação para criar uma situação em que cada família negocie isoladamente com a UC, apesar de aparentemente favorecer a gestão da Unidade, aumentando seu poder, pode causar ainda maiores dificuldades para uma ação organizada no uso dos recursos naturais, acirrando conflitos internos e eventualmente tornando necessária uma intervenção policial – situação que justamente se busca superar com o TC.

Nesse sentido, um caminho possível para a solução de eventuais conflitos de posse, como o exemplo citado, seria, em vez de assumir o papel de juiz, chamando para si toda a responsabilidade pela arbitragem dos conflitos, a EESGT compartilhar a decisão com as instâncias de arbitragem instituídas, como a comissão de acompanhamento, ou outras que venham a se mostrar pertinentes. Mas obviamente este processo não poderia ignorar a história de ocupação da região, somente dominada pelas comunidades locais e não pelas organizações

atualmente envolvidas no processo. A Comissão de Acompanhamento, portanto, no desenho atual, teria sérias limitações para dar conta de tal tarefa. Segue o desafio de que as próprias famílias desenvolvam seus mecanismos de pactuação, independente da gestão da UC ou das instâncias oficialmente constituídas.

Essa questão se relaciona também com o sétimo princípio, **reconhecimento mínimo de direitos de organização**. Por todo o discutido até aqui, cremos que embora o TC reflita este reconhecimento, o instrumento, se não compreendido como uma forma de fortalecimento das capacidades para a autogestão dos recursos por parte das comunidades, pode continuar reproduzindo a centralização que tem caracterizado a gestão ambiental brasileira. E, por fim, o oitavo princípio, **entidades aninhadas**, presente apenas naqueles casos em que os RUC fazem parte de sistemas mais amplos, não está apontado no TC, mas seria possível que o instrumento influenciasse e fosse influenciado por políticas relativas às situações em que o RUC dos *gerais* integre sistemas mais amplos. Poderíamos pensar, por exemplo, na bacia hidrográfica do rio Sono, afluente do Tocantins e principal bacia na região do Jalapão. Uma eventual organização do Comitê de Bacia<sup>87</sup> do rio Sono poderia não apenas valer-se dos conhecimentos produzidos pelo TC para propor medidas conservacionistas ou produtivas adequadas para a região como também trazer implicações sobre os arranjos institucionais em torno do instrumento.

#### **4.4 Termo de Compromisso: possibilidades para a inovação institucional da Conservação**

Nos fluxos e refluxos da gestão ambiental brasileira, pautas polêmicas como o Termo de Compromisso costumam ficar bastante vulneráveis às intempéries políticas e posicionamentos recalcitrantes. Nem bem começa a avançar, estabelecer entendimentos e colocar na rua seus primeiros experimentos, o TC já sofre um revés, com a orientação do

---

<sup>87</sup> Comitês de bacia são órgãos colegiados compostos por representantes do poder público, setor privado e comunidades locais com atribuição não apenas de definir regras de uso da água mas também de cobrar taxas que garantam a manutenção dos serviços de gestão. Instituídos pela Lei 9433/97, a proposta dos comitês de bacia tem vários paralelos com a teoria dos RUC, mas não temos condições de aprofundar essas relações aqui. Para mais informações sobre a bacia do rio Sono, ver QUEIRÓS, 2007.

Departamento de Áreas Protegidas de suspensão das negociações em torno do instrumento para adoção das medidas de reassentamento das populações tradicionais.

Se tal posicionamento, contrariando a diretriz até então adotada, realmente se estabelecer, parece-nos que uma grande oportunidade de transformação institucional será perdida, bem como de correção de erros históricos, sociais e ambientais graves. Mas a realidade histórica e de gestão das UC brasileiras nos leva a acreditar muito mais na tendência ao fortalecimento do instrumento, conforme a fala de Kátia Ribeiro<sup>88</sup>, representante da Coordenação de Apoio à Pesquisa do ICMBio:

Como os termos de compromisso devem ser renovados periodicamente, em função da complexidade do quadro e muitas vezes indefinição da solução mais adequada, haverá provavelmente a sobrevivência deste instrumento por períodos longos de tempo, o que provavelmente levará a uma melhor incorporação das ideias de manejo adaptativo no manejo de UCs, incorporação das teorias e práticas que ampliam diálogo entre diversas formas de conhecimento e, provavelmente, serão necessários instrumentos legais, administrativos e gerenciais inovadores para tratar destas situações de coexistência.

Um último quadro, trazendo as impressões das organizações envolvidas no processo do TC na EESGT sobre as possibilidades do TC para a inovação institucional, nos ajudará a concluir nosso raciocínio.

**Quadro 5 - Resumo das ideias centrais dos representantes dos órgãos ambientais e demais organizações envolvidas sobre a possibilidade do TC para a inovação institucional da Conservação.**

Estabelecimento de relações de confiança e parceria		Junção entre saber científico e tradicional		Desafios à inovação	
O TC possibilita que as comunidades se aliem na proteção da UC	02	A informação produzida pelo TC possibilita a junção do saber tradicional com o científico	03	A inovação não é fácil pois os órgãos ambientais não estão preparados para a flexibilidade necessária às situações de manejo	01
Nesse sentido, é necessário calibrar a ação fiscalizatória	01				
O TC constitui uma oportunidade de congregação da sociedade / angariar seu apoio aos esforços de conservação	02	O TC possibilitará a incorporação das ideias do manejo adaptativo e, conseqüentemente, levará ao estabelecimento de instrumentos legais e administrativos adequados a essa nova realidade	01		
O TC representa avanços tanto para que os conservacionistas passem a enxergar a importância das comunidades tradicionais, como para que estas passem a ver a Conservação como uma oportunidade	02				
O TC permite o estabelecimento de				O instrumento em	

<sup>88</sup> Fala extraída de questionário.

relações de confiança e até de parceria entre comunidades e órgão gestor das UC	01	O TC levanta muita informação ainda não disponível para as UC	01	si não garante a inovação, mas sim a forma como será conduzido	01
O TC no Jalapão talvez represente a primeira ocasião em que as comunidades tradicionais foram adequadamente ouvidas	01				

Fonte: Elaboração própria.

Basicamente, os argumentos giraram em torno de três questões principais: através do TC poderão ser estabelecidas relações de confiança e parceria entre UC e comunidades; o instrumento possibilitará uma aproximação entre o saber científico e o saber tradicional; e a percepção de que este é um caminho cheio de desafios. De certa forma o quadro 5 repete os argumentos que surgiram no quadro 4, que trouxe a opinião destes mesmos atores sobre o instrumento. Ou seja, na ideia do Termo de Compromisso já está implícito seu potencial de inovação institucional, uma vez que ele coloca o desafio da gestão adaptativa a um modelo de gestão historicamente tecnocrático e centralizador. Ou como surgiu no tópico **desafios à inovação**: a inovação não é fácil pois os órgãos ambientais não estão preparados para a flexibilidade necessária às situações de manejo.

Portanto, assim como nossos entrevistados, acreditamos que sim, o Termo de Compromisso é uma via para a inovação institucional, ainda que cheia de percalços. Possibilitar a aliança das comunidades tradicionais com os órgãos gestores para a proteção da UC e até mesmo o estabelecimento de relações de confiança e de parceria entre eles, conforme as falas do tópico **estabelecimento de relações de confiança e de parceria**, não é um feito menor. No entanto, nosso entendimento é de que a principal contribuição do TC para a inovação institucional da Conservação é justamente, como apontou nossa entrevistada Kátia Ribeiro, “a incorporação das idéias de manejo adaptativo”, que por sua vez traduzir-se-ão em “instrumentos legais, administrativos e gerenciais inovadores para tratar destas situações de coexistência”.

Seguindo o conceito de gestão adaptativa conforme trabalhado por Berkes (2002), assumimos que o Termo de Compromisso se fundamenta não em verdades prontas e acabadas, mas em hipóteses a serem experimentadas, e por isso mesmo seus múltiplos resultados podem guardar muitas surpresas reveladoras e derrubar mitos arraigados, mas sem nenhuma base científica ou empírica. Se o instrumento surge a partir de anseios de

legitimação social da instituição Conservação, ele pode ir além, revertendo em muitos casos a lógica em que a Conservação atua, de portadora de conhecimentos imprescindíveis, para uma lógica de aprendizado com os saberes locais, gerando a partir daí processos de troca, mais que de ensino. Nesse sentido, fazemos coro a Freitas (2004, p. 146) sobre o papel da ciência para a sustentabilidade:

[...] ao invés da busca de soluções definitivas ou implementações tecnológicas descontextualizadas e que reforçam as injustiças ambientais, uma ciência voltada para a solução de problemas ambientais e que tenha como princípios norteadores o reconhecimento da complexidade e das incertezas associadas aos problemas ambientais [...], a contextualização dos mesmos de modo a se considerar as diferentes expressões de vulnerabilidades existentes [...], a participação e a aprendizagem mútua entre os diferentes atores envolvidos [...].

Somente a partir desta compreensão, poderá o TC cumprir seu papel na inovação institucional da Conservação.

## Considerações Finais

Neste trabalho, procuramos, através de um referencial teórico institucionalista, pensar os desafios e possibilidades do Termo de Compromisso com populações tradicionais no interior de UC de proteção integral como caminho para operar uma transformação institucional na Conservação, traduzida pelo enfoque biorregional da Conservação (TOLEDO, 2005). Este enfoque se sustenta sobre três axiomas: o biossocial – a Conservação como parte de um projeto de desenvolvimento social; o biocultural – não se conserva a diversidade biológica sem conservar a diversidade cultural; e o bioproductivo – conservar produzindo e produzir conservando. Através deste enfoque pensamos uma Conservação inserida nos modos de vida, em vez de um compartimento a parte da experiência social.

Sem pretender encerrar a discussão, mas, ao contrário, apenas lançar alguns elementos no caldo desta construção social que começa a ser elaborada, organizamos nosso raciocínio em quatro capítulos: Institucionalismo e sua contribuição mais direta para nosso estudo, a teoria dos Recursos de Uso Comum (OSTROM, 2011); um breve histórico e discussão sobre populações tradicionais e, particularmente, comunidades quilombolas, e suas implicações para as políticas de Conservação; uma caracterização dos modos de viver tradicionais nos *gerais* do Jalapão e dos processos de ação coletiva desenvolvidos a partir dos conflitos gerados pela sobreposição entre os territórios tradicionais e as UC de proteção integral; e por fim o estudo de caso relativo ao Termo de Compromisso na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, comparando as situações dos dois principais núcleos de ocupação em seu interior.

Questionamos se de fato a saída para a sustentabilidade – paradigma que propomos como alternativa à ideia de desenvolvimento - passa pela urbanização dos modos de vida das comunidades locais, subtraindo-lhes o acesso e outras formas de direitos de propriedade sobre os recursos naturais (AGRAWAL & OSTROM, 1999). Sob a justificativa da incapacidade das comunidades locais no adequado manejo dos ambientes aos quais estão historicamente ligados, mesmo quando estes despertaram o interesse da Conservação, os problemas locais passam a ser pautados por preocupações e projetos externos, a partir de onde as comunidades são posicionadas como “inimigos” ou talvez “almas a serem resgatadas” – tal visão missionária em consonância com o pressuposto redentor da modernização ecológica.

Nesse sentido, o conceito de recursos de uso comum (RUC) nos deu o respaldo para tal questionamento, na medida em que se construiu a partir do estudo de casos concretos em que grupos ao redor de todo o planeta conseguiram estabelecer regras para si mesmos, sem a intervenção de autoridades externas, que foram ou são efetivamente seguidas, algumas das quais se mantiveram através de séculos e até mesmo milênios – o que atesta sua eficácia na conservação dos recursos. Constatamos que a maioria dos princípios de desenho que caracterizam os arranjos institucionais de longa duração em torno dos RUC não se encontrava presente na forma como os *gerais* do Jalapão eram apropriados. No entanto, nossa conclusão é de que se tratava de um recurso de uso comum que potencialmente poderia evoluir para um modelo de gestão mais completo, caso as condições, ambientais ou políticas, assim demandassem.

Curiosamente, a mudança institucional que proporcionou esse processo de amadurecimento foram justamente as Unidades de Conservação (UC). Se antes delas, as regras de organização local eram bastante simples, sem estruturas formais de operação mas presididas pelos laços de parentesco e em muito favorecidas pela baixa densidade demográfica na região, depois delas as comunidades precisaram organizar suas estruturas de representação próprias para reafirmar sua capacidade para a gestão do espaço nos moldes desenvolvidos por seus ancestrais há cerca de um século. Esse movimento de afirmação de capacidades e direitos traduziu-se num processo de afirmação identitária em torno da identidade quilombola, opção posta pelo ordenamento jurídico brasileiro cujo maior mérito não está, na nossa avaliação, na sua bastante verossímil verdade histórica, mas em demonstrar o potencial para a organização popular – ou capital social – na região.

De fato, entendemos que a principal marca dessa identidade quilombola no Jalapão é a ligação das comunidades com o ambiente local, simbolizado pelo capim dourado, e não necessariamente um passado de escravidão sobre o qual, aliás, pouco se fala. Nesse sentido, o Termo de Compromisso é uma demanda de reconhecimento desta ligação e dos saberes a ela associados, e que consideramos neste trabalho como estruturado em torno de quatro questões principais: o reconhecimento dos direitos das comunidades, o reconhecimento da validade dos conhecimentos tradicionais para o manejo do ambiente, o resgate da autonomia até então vivenciada na região, e a recusa em aceitar a diretriz de reassentamento posta pelas UC.

Em que pese que essa organização não se deu sem envolvimento direto e até mesmo deliberadas ingerências por parte de órgãos públicos e, em menor escala, com apoio de organizações da sociedade civil, não se pode tirar o mérito das próprias comunidades nos avanços conquistados rumo à garantia de seus direitos. Neste movimento, não apenas as comunidades se transformaram, seja para adaptar-se e tirar proveito das novas condições, seja para re-elaborar discursivamente sua ligação com o território do Jalapão, mas também as organizações que a partir de então começaram a atuar na região. De uma postura impositiva e unilateral, estes órgãos começam a fortalecer as iniciativas de diálogo, em parte pela mobilização das comunidades e em parte pelo respaldo científico que suas práticas tradicionais vêm recebendo. Esta dinâmica de interações entre organizações públicas e da sociedade civil, dos campos das políticas de Conservação, de direitos étnicos ou de desenvolvimento foi conformando-se e conformando um cenário em que importantes avanços estão sendo alcançados, embora questões de fundo permaneçam.

Talvez um passo importante a ser dado nesse processo seja que, por um lado, as organizações ambientalistas desenvolvam ou aprofundem seu conhecimento sobre a realidade histórica e social da região, bem como se familiarizem com os conceitos destes campos de conhecimento, evitando a reprodução de preconceitos como categorias de avaliação da atual situação das comunidades; e, por outro, as organizações estruturadas em torno dos direitos e do desenvolvimento ampliem seu entendimento sobre as dimensões ecológicas dos problemas sociais, evitando igualmente a reprodução de preconceitos e a preconização de medidas descontextualizadas e/ou homogeneizantes. Embora o reconhecimento formal seja garantia de continuidade dos processos, entendemos que ele só se mantém se vier embasado num amplo movimento de aprendizado institucional de todas as partes envolvidas.

Se os projetos de desenvolvimento direcionados para a região, e aqui incluímos a política da Conservação, pensada como motor do desenvolvimento turístico numa região pouco propícia à implantação de grandes monoculturas, modelo que denominamos projeto Conservação-Turismo (LINDOSO & PARENTE, 2012), tivessem levado em conta a organização prévia em torno do uso dos *gerais*, este capital social já existente poderia ter sido fortalecido, e com ele, a sustentabilidade no uso dos recursos naturais, sem necessidade de tantos conflitos. Mas não é tarde para experimentar este caminho. Entendemos que mais do que atuar reativamente à revolta popular ante situações de desrespeito de seus direitos, o

Estado pode atuar no fortalecimento da organização política local, inclusive como antídoto para que interesses escusos se apropriem das causas locais em benefício de poucos.

Nossa aposta aqui é de que as comunidades locais têm direitos e são capazes de manejar seus ambientes, cujas chances de sucesso aumentam com o reconhecimento e incentivo públicos. Tal seria, no nosso entendimento, uma atitude pró-ativa de fortalecimento de direitos e capacidades criando a ambiência institucional favorável para a sustentabilidade, em contraposição à imposição de regras estranhas e inadequadas, que até podem conservar a biodiversidade em uma escala de eficácia duvidosa, e a custos altos, que normalmente são distribuídos pesadamente sobre as populações locais. Isto porque se os fatores ambientais pressupõem um alto nível de incerteza, nunca será possível à ciência o estabelecimento de um conhecimento definitivo que possa ser cristalizado em legislações imutáveis; a flexibilidade é, portanto, a única forma de lidar com fenômenos complexos como os ambientais, em que os conhecimentos locais podem estar muito mais adiantados e atualizados que o saber científico cristalizado. Uma postura mais adequada nesse contexto, nos parece, seria admitir que

A incerteza que surge da falta de conhecimento pode ser reduzida com o tempo como resultado de mesclar e fazer um fundo comum tanto do conhecimento científico como do local sobre tempo e lugar. A redução da incerteza é custosa e não sempre se logra de maneira total (OSTROM, 2011, p. 83).

Do ponto de vista da implementação do Termo de Compromisso, a falta de confiança nos saberes locais e sua capacidade de manejo dos recursos naturais pode se manifestar de diversas formas, comprometendo inclusive a possibilidade de avanços no sentido do estabelecimento de relações de parceria. É o caso de se perguntar se este instrumento está sendo implementado apenas por força de uma legislação, ou com o intuito claro e bem direcionado de estabelecer relações de confiança entre a UC e as comunidades tradicionais. O caráter provisório do instrumento pode levar a certo descuido na construção desta relação, na medida em que se continue acreditando que os objetivos da proteção integral estão acima do bem e do mal, e justificam a supressão de direitos históricos e culturais. Ao final, esta é também uma escolha social, e não apenas técnica.

Por outro lado, uma postura mais aberta ao saber local e inclusive ao saber científico, neste caso específico, em que as regulamentações fossem gradualmente aperfeiçoadas após

períodos de monitoramento participativo e não apenas de fiscalização impositória, seriam mais facilmente observáveis, portanto mais baratas, mais eficientes e mais justas. O avanço na resolução da problemática do fogo, por exemplo, poderia constituir a base a partir da qual avançar na solução de outros problemas igualmente graves mas talvez mais difíceis de serem resolvidos: a sustentabilidade do capim dourado, a caça etc. Nesse sentido, é preciso que haja mecanismos legais que de fato descentralizem o desenho de políticas adequadas às realidades regionais, pois, conforme apontado por Ostrom (2011), a devoção a políticas florestais centralizadas pode ser, ela mesma, a detonadora de graves problemas ambientais e sociais. É um desafio que o Termo de Compromisso torna urgente, mas cuja indefinição não pode servir de justificativa para o recurso à legislação ambiental, realizado a parte de uma leitura sistêmica e integrada dos direitos instituídos na nação democrática brasileira.

É importante que, neste mesmo movimento, as comunidades locais fortaleçam sua articulação e capacidade propositiva, de forma a não perder o protagonismo na condução dos seus destinos. Como vimos, é muito tênue a fronteira que separa a participação social, em que os diversos atores envolvidos contribuem efetivamente para a gestão e desenho de políticas públicas, da manipulação social, em que, face ao clamor popular, cria-se uma resposta com aparência de participação, mas que de fato não descentraliza a decisão. E mais, com arranjos tão complexos como os que envolvem as experiências de co-gestão entre usuários locais e governo central, é preciso ter clareza daquilo que é da alçada de uma ou de outra instância, de forma a garantir a maior autonomia possível às comunidades locais. No caso do TC no Jalapão, vimos que estas fronteiras ainda estão confusas, mas acreditamos que o amadurecimento institucional pode esclarecer a situação.

Por fim, uma tal postura permitiria à Conservação qualificar-se como agente do desenvolvimento regional baseado não apenas nos mecanismos de mercado e no saber burocrático-científico, mas como parceiro de um processo realmente participativo e institucionalmente inovador.

## 5 Fontes

### 5.1 Comunitários

**Aldina Batista Dias dos Santos**, 44 anos, casada, 4 filhos. Natural de Mateiros, já foi vice-Prefeita do município. Atualmente reside no povoado de Mumbuca, com o marido, Teomenilton Santos, também nosso entrevistado e atual presidente da Ascolombolas-Rios. Liderança bastante ativa no município, foi uma das mobilizadoras do auto-reconhecimento quilombola no interior da EESGT e na primeira diretoria da Ascolombolas-Rios ocupou o cargo de vice-presidente. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

**Antônia Ribeiro da Silva** (Tonha), 46 anos, casada, 3 filhos. Natural da comunidade de Mumbuca, é filha de d. Miúda, matriarca da comunidade, e irmã de Doutora, também nossa entrevistada. Lavradora, artesã de capim dourado e dona da única pousada do povoado. Entrevista concedida à pesquisadora em Mumbuca, Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

**Claudemir Ribeiro dos Santos**, 28 anos, natural de São Félix-TO, guarda-parque do Parque Estadual do Jalapão, sócio da Associação de Brigada Voluntária Fogo Apagou, de Mateiros. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

**Claudiana Matos da Silva**, 23 Anos, natural da comunidade de Mumbuca, artesã de capim dourado, guia de turismo, técnica na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Mateiros, sócia da Associação Jalapoeira de Condutores Ambientais (AJACA). Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

**Débora Raquel Evangelista Rufo**, 27 anos, natural de Goiânia mas filha de mãe mateirense, viveu entre idas e vindas em Goiânia, Mateiros e Palmas. Atualmente trabalha na Prefeitura de Mateiros, abriu uma papelaria na cidade, que já pensa em ampliar para abrigar uma lan house, e faz faculdade de Administração. Trabalhou como gerente de fogo do Centro de Combate e Prevenção a Incêndios do Ibama, o Prevfogo. Sua família é associada à Ascolombolas-Rios, mas ela não. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

**Demiciano Rosa Gomes**, 56 anos, natural de Novo Acordo, casado, lavrador e criador de gado, pai de seis filhos. Sua propriedade fica a nove quilômetros da estrada que liga Ponte Alta a Mateiros e desde o início, a família participa da Rede Jalapão, projeto coordenado pela ONG Onça d'Água, de alternativas sustentáveis a partir dos produtos do cerrado. Entrevista concedida à pesquisadora na Fazenda Brejo do Morro, Novo Acordo-TO, no dia 21/03/2013.

**Emivaldo Rufo Cunha**, 50 anos, natural de Goiânia, mora em Mateiros desde a década de 80, aonde se casou e teve seis filhos, entre eles, a Débora, nossa entrevistada. Já fez de tudo um pouco, lavrador, mateiro, guia turístico, e atualmente tem um restaurante na chácara da família, nos arredores da cidade. É membro da Ascolombolas-Rios e sua esposa atualmente é a presidente da Associação. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

**Ercinda Batista de Matos**, 68 anos, viúva, natural da comunidade do Galhão, Mateiros, lavradora aposentada, parteira de mais de 300 crianças, mãe de 10 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15-03-2013

**Francisca Dias dos Santos** (D. Chica), 65 anos, viúva, natural da comunidade do Galhão, lavradora aposentada, artesão de capim dourado, mãe de 16 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15-03-2013.

**Gilvan Evangelista Cardoso**, 49 anos, casado, lavrador e criador de gado, pai de três filhos. Nasceu e se criou na área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, e é associada à Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 14/03/2013.

**Ivanilton Almeida dos Santos**, 48 Anos, professor, nasceu e se criou na área que hoje está englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, filho de seu Tomé, cunhado de Emivaldo, tio de Débora, primo de Maria Ribeiro, todos nossos entrevistados. É associado da Ascolombolas-Rios e já foi presidente da Associação Comunitária de Pequenos Produtores Rurais e Artesãos de Mateiros – ACAPPM. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20-03-2013.

**José Arcilon da Silva Gomes**, 59 anos, natural de Mateiros, lavrador e criador de gado, pai de quatro filhos, sua propriedade se encontra nos limites do Parque Estadual do Jalapão, mas não é associado à nenhuma associação comunitária, nem se reconhece como quilombola. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 17/03/2013.

**Joviniana Soares da Penha** (D. Bebé), 66 anos, lavradora aposentada, natural da comunidade do Galhão, Mateiros, mãe de um filho. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15-03-2013.

**Julião Castro da Silva**, 71 anos, natural de Mateiros, lavrador e criador de gado, pai de 12 filhos, costumava levar seu gado para os gerais hoje englobados pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, mas hoje os mantém na fazenda da família, nos arredores de Mateiros. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 16/03/2013.

**Maria Deusa Dias de Matos**, 68 anos, natural de Formosa do Rio Preto-BA, veio para o Tocantins aos 12 anos, lavradora aposentada, mãe de 10 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 16-03-2013.

**Maria dos Santos Ribeiro Macêdo** (D. Maria Fuboca), 70 anos, viúva, mãe de 4 filhos, lavradora aposentada, artesão de capim dourado, nasceu e se criou na área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e é associada da Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15-03-2013.

**Noêmia Ribeiro da Silva** (Doutora), 57 anos, solteira, sem filhos. Filha de d. Miúda, matriarca da comunidade de Mumbuca falecida em 2010 e irmã de Tonha Ribeiro, também entrevistada para esta pesquisa. Lavradora, artesã de capim dourado e liderança comunitária, foi a primeira presidente da Associação comunitária de artesãos. Seu apelido veio da familiaridade com as plantas medicinais do Cerrado que desenvolveu ainda menina, quando conseguiu curar seu pai, ganhando dele o apelido pelo qual até hoje é chamada na comunidade. Entrevistada concedida à pesquisadora em Mumbuca, Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

**Pedro Chagas dos Santos**, 73 anos, casado pela segunda vez depois de ter ficado viúvo da primeira esposa, pai de 14 filhos, lavrador aposentado, nasceu e se criou em área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. É genro de D. Maria Ribeiro, nossa entrevistada, e antes foi genro do tio dela, s. Tomé, também nosso entrevistado. É membro da Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 14/03/2013.

**Reynaldo Tavares de Sousa**, 26 anos, natural de Mateiros, guarda-parque do Parque Estadual do Jalapão, já foi brigadista da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. Membro da Associação de Brigada Civil Fogo Apagou. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 20/03/2013.

**Robenita Evangelista Cardoso da Silva**, 47 anos, casada, lavradora, artesã de capim dourado e merendeira, mãe de seis filhos. Nasceu e se criou na área hoje englobada pela Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, e é associada à Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 16/03/2013.

**Maria Rosa Vieira de Souza**, 52 anos, separada, nascida na comunidade do Galhão, Mateiros, dona de restaurante na cidade, mãe de 5 filhos. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 15/03/2013.

**Teomenilton Almeida dos Santos**, mais conhecido como Tocha, 49 anos, casado, 4 filhos. Atual presidente da Ascolombolas-Rios, é marido de Aldina Batista, também nossa entrevistada e ex-vice-presidente da Associação. Nasceu e se criou na área que a família mantém no interior da EESGT, mas atualmente reside no povoado de Mumbuca, onde desenvolve a pecuária como atividade principal. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 02/07/2013.

**Tomé Rodrigues dos Santos**, 93 anos, casado, natural de Formosa do Rio Preto-BA, veio aos cinco anos de idade com a mãe e os irmãos, estabelecendo-se desde então em área hoje englobada pela Estação, pai de 14 filhos. Lavrador aposentado, seu Tomé já foi bastante influente na região, sendo um dos poucos “nativos” a contar com rebanho de gado e mão de obra contratada quando isto era ainda raro naqueles rincões. Atualmente, sua família é liderança política na Ascolombolas-Rios, da qual seu Tomé é o mais velho associado. Entrevista concedida à pesquisadora em Mateiros-TO, no dia 14/03/2013.

## **5.2 Entrevistados das Organizações Envolvidas:**

**Ana Cláudia Matos da Silva**, natural de Mumbuca, Mateiros-TO, estudante de serviço social em Palmas, presidente da AREJA e técnica da ONG APA-TO para a região do Jalapão. Também representa as comunidades quilombolas do Jalapão no Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas no Tocantins. Entrevista concedida à pesquisadora em Palmas-TO, no dia 17/08/2013.

**Ângela Cordeiro**, engenheira agrônoma, assessora técnica da equipe de Cooperação Técnica do Projeto de Prevenção, Controle e Monitoramento das Queimadas Irregulares Existentes no Cerrado (Cerrado Jalapão). Entrevista concedida à pesquisadora em Palmas-TO, no dia 16/08/2013.

**Áquilas Ferreira Mascarenhas**, biólogo, chefe da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins de março/2011 a dezembro/2013, analista ambiental concursado desde 2005 e perito de fogo. Entrevista concedida à pesquisadora em Rio da Conceição-TO, sede da EESGT, no dia 05/09/2013.

**Carlos Felipe de Andrade Abirached**, formado em Direito, técnico da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio-sede responsável pelo acompanhamento do processo do TC entre a EESGT e a Ascolombolas-Rios. Entrevista concedida à pesquisadora em Brasília-DF, no dia 31/01/2013.

**Isabel Belloni Schmidt**, bióloga, pesquisadora do capim dourado, professora do curso de Ecologia da UnB e sócia-fundadora da ONG Pequi, parceira do Ibama no desenvolvimento das pesquisas sobre o capim dourado. De 2002 a 2012 foi analista ambiental do Ibama, período em que realizou seu mestrado e seu doutorado sobre o capim dourado. Entrevista concedida à pesquisadora em Brasília-DF, no dia 18/06/2013.

**Rejane Ferreira Nunes**, bióloga, gestora da APA Jalapão e funcionária do Naturatins que acompanhou o processo do Termo de compromisso. Entrevista concedida à pesquisadora em Palmas-TO, no dia 17/08/2013.

### **5.3 Fontes Documentais (por ordem cronológica):**

Relatório Técnico da Visita a Comunidade dos Prazeres – BA pela representante do Centro Nacional de Populações Tradicionais, realizada em 03/10/2007.

Parecer Técnico s/n, de 10/08/2010, embasando a multa pelo desbarrancamento da serra na região dos Prazeres, Formosa do Rio Preto-BA.

Relatório Final de Vistorias para Alimentação dos Termos de Adesão ligados ao TC EESGT/Ascolombolas-Rios, realizadas entre 21/02 a 01/03 e 09 a 15/05/2011.

Memória de Reunião com Comunidade dos Prazeres - Mobilização setorial para formação do Conselho Consultivo da EESGT, realizada no dia 04/06/2011.

Memória de Oficina sobre Gestão Participativa para Comunidade dos Prazeres - Mobilização setorial para formação do Conselho Consultivo da EESGT, realizada nos dias 02 e 03/07/2011.

Ata de Audiência realizada na sede do Ministério Público Federal em Barreiras-BA, no dia 05/10/2011.

Plano de Trabalho para Cadastramento das famílias integrantes da Comunidade dos Prazeres, interior da ESEC Serra Geral do Tocantins e Assinatura de Termos de Compromisso, de 21/10/2011.

Relatório de Oficina sobre Termo de Compromisso com Comunidade dos Prazeres realizada nos dias 25 e 26 de fevereiro de 2012.

Ata de Audiência realizada na sede do Ministério Público Federal em Barreiras-BA, no dia 30/03/2012.

Termo de Compromisso firmado entre a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e a Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão, com interveniência do Ministério Público Federal do Tocantins, assinado no dia 02/08/2012 e publicado no Diário Oficial da União no dia 05/09/2012.

## 6 Referências Bibliográficas

- AGRAWAL, A.; OSTROM, E.. Collective Action, Property Rights, and Devolution in Forest and Protected Area Management. Paper apresentado no CAPRI workshop sobre "**Devolution, Property Rights, and Collective Action**", Puerto Azul, Filipinas, 21-25 de Junho, 1999. Disponível em: <http://www.capri.cgiar.org/pdf/agrawal.pdf>. Acesso em 19/12/2012.
- AGRAWAL, A.; REDFORD, K. Conservation and Displacement: an overview. In: **Conservation and Society**, 7(1): 2009, pp. 1-10.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2.<sup>a</sup> ed, Manaus: PGSCA–UFAM, 2008.
- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3<sup>a</sup> Ed.: São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: AS-PTA, 2012.
- ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**. Antropologia e História do processo de formação quilombola. Bauru-SP: Edusc, 2006.
- BARBOSA, Marcelo de Oliveira & ALMEIDA, Marissônia Lopes de. Novas observações e dados reprodutivos do pato-mergulhão *Mergus octosetaceus* na região do Jalapão, Tocantins, Brasil. In: **Cotinga**, n. 32 (2010), pp. 40-45.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Ed. 70, 2011.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma História Social das Áreas de Proteção Integral no Brasil. In: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. São Paulo: Instituto SocioAmbiental, 2004, pp. 53-63.
- BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui e NEVES, Walter (Orgs.). **Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade**. São Paulo: Annablume, 2006.
- BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W. & GASKELL, George (orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 9 ed., Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.
- BELAS, Carla Arouca. **Indicações Geográficas e a Salvaguarda do Patrimônio Cultural: Artesanato de Capim Dourado Jalapão-Brasil**. Tese de doutorado em Ciências, no Programa de

Pós- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2012.

BERKES, Fikret. Cross-Scale Institutional Linkages: perspectives from the bottom up. In: OSTROM *et al.* (orgs.). **The Drama of the Commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 11ª. Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em 07/10/2011.

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm). Acesso em 27/07/2012.

CALLOU, Angelo Brás Fernandes. Estratégias de comunicação em contextos populares: implicações contemporâneas no desenvolvimento local sustentável. In: Anais do **VII Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación**, La Plata, 2004.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (orgs.). **Conflitos no Campo Brasil 2010**. Goiânia: CPT, 2011.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (orgs.). **Conflitos no Campo Brasil 2011**. Goiânia: CPT, 2012.

CARVALHO, Gildene Soares. Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas: direito a propriedade, titulação e permanência na terra da população negra do estado do Tocantins. In: **Escritas**, Vol.3 (2011), pp.103-119.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLS, Manuel. O “verdejar” do ser: o movimento ambientalista. In: **A Sociedade em Rede – Segundo volume: O Poder da Identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COSTA, Franciso de Assis. Desenvolvimento sustentável na Amazônia: o papel estratégico do campesinato. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O Desafio da Sustentabilidade**. Um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

- COSTA, Luciana Miranda. **Sob o Fogo Cruzado das Campanhas**. Ambientalismo, comunicação e agricultura familiar na prevenção ao fogo acidental na Amazônia. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, UFPA, 2004.
- CUNHA, Cláudia Conceição. **Reservas Extrativistas**: institucionalização e implementação no estado brasileiro dos anos 1990. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.
- DAYRELL, Carlos Alberto. **Geraizeiros e Biodiversidade no Norte de Minas**: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais. Dissertação de mestrado apresentada ao Curso Maestria en Agroecologia y Desarrollo Rural Sostenible, Universidade Internacional de Andalucia, Sede Ibero Americana de La Rábida, 1998.
- DIAS, Guilherme Mansur. Reconhecimento e Diversidade na Ilha de Saracura, Pará. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de *et al* (Orgs). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social**: Territórios quilombolas e conflitos. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.
- DIEGUES, A. C. **O mito Moderno da Natureza Intocada**. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.
- DRUMMOND, José Augusto & FRANCO, José Luiz de Andrade. **Terras de Quilombolas e Unidades de Conservação**: uma discussão conceitual e política, com ênfase nos prejuízos para a conservação da natureza. GRUPO IGUAÇU, 2009.
- ESTERCI, Neide & SCHWEICKARDT, Kátia Helena Serafina Cruz. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. In: **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi**, v. 5, n. 1 (2010), pp. 59-77.
- FIDELIS, Alessandra & PIVELLO, Vânia Regina. Deve-se usar o fogo como instrumento de manejo no Cerrado e Campos Sulinos? In: **Revista Biodiversidade Brasileira**, n. 2, número temático Ecologia e Manejo de Fogo em Áreas Protegidas, 2011, pp. 12-25.
- FIGUEIREDO, I. B. **Efeitos do Fogo em Populações de Capim Dourado (Syngonanthus Nitens EURICAULACEAE) no Jalapão**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ecologia/UnB, 2007.

- FIGUEIREDO, I. B.; SCHMIDT, I. B.; SAMPAIO, M. B. Manejo Sustentável de Capim Dourado e Buriti no Jalapão, TO: importância do envolvimento de múltiplos atores. Anais do **VI Simpósio Brasileiro de Etnobiologia e Etnoecologia**, em Porto Alegre, 2006.
- FREITAS, Carlos Machado de. Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental, p. 141-157. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (orgs.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Fundação Ford, 2004.
- GOULART, Fernando F. *et al.*. Análise Agroecológica de Dois Paradigmas Modernos. In: **Rev. Bras. de Agroecologia**: 4(3): 76-85 (2009). Disponível em: <http://www.abagroecologia.org.br/ojs2/index.php/rbagroecologia/article/view/7662>. Acesso em 24/02/2012.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. In: **Lua Nova**, n. 58, pp. 193-223, 2003.
- HALL, Stuart. **A Identidade Cultural da Pós-Modernidade**. 11ª. Ed., Rio de Janeiro: DP&A, 2011.
- HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. In: **Science**, n° 162 (1968), pp. 1243-1248.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. In: **Cadernos Cedex**, n° 55 (2001), pp. 30-41.
- ICMBio/JICA. **Atlas do Corredor Ecológico da Região do Jalapão**, 2ª. Edição, 2013.
- IMMERGUT, Ellen. The theoretical core of the New Institutionalism. In: **Politics and society**, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.
- LEIS, Héctor Ricardo. **A Modernidade Insustentável**: as críticas do Ambientalismo à sociedade contemporânea. Montevideu: Coscoroba Ediciones, 2004.
- LEITE, Ilka Boaventura. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. In: **Etnográfica**, Vol. IV (2), 2000, pp. 333-354.
- LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ed. da Furb, 2000.
- LINDOSO, Lílian de C. Termo de Ajustamento de Conduta com População Quilombola Residente na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. Anais do **V Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social**, UFAM, Manaus-AM, Novembro/2011.
- LINDOSO, Lílian de C.; PARENTE, Temis G. Conservação da Biodiversidade e Agricultura Familiar no Tocantins: possibilidades para o desenvolvimento? In: Anais do **II Congresso Amazônico de Desenvolvimento Sustentável**, UFT, Palmas-TO, 24 a 26/10/2012.

\_\_\_\_\_. Fogo, liberdade e sofrimento nos Gerais do Jalapão: uma análise à luz do conceito de recursos de uso comum. In: Anais do **VI Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social**, UFMG, Belo Horizonte-MG, 15 a 20/09/2013a.

\_\_\_\_\_. Racionalidade ambiental, enraizamento e recursos de uso comum: uma análise institucionalista da Conservação. Anais do **X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Gran Vitória Center, Vitória-ES, 17 a 21/09/2013b.

LITTLE, Paul E. **Mapeamento Conceitual e Bibliográfico das Comunidades Tradicionais no Brasil**. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: 2002, Série Antropologia, n. 322. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/60854227/Paul-little-TERRITORIOS-SOCIAIS-E-POVOS>. Acesso em: 14/05/2013.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres**. Conflitos ambientais e linguagens de valorização. São Paulo: Contexto, 2011.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das Agriculturas no Mundo**. Do Neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília-DF: NEAD, 2010.

MELO, Mônica Martins de. **A Confluência entre a Ecologia do Fogo e o Conhecimento Xavante sobre o Manejo do Fogo no Cerrado**. Tese de doutorado apresentado ao Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UnB, 2007.

MENESTRINO, Eunice Helena Gomes. **Povos Tradicionais: do lugar ao não-lugar**. Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins - UFT, 2010.

Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Desenvolvimento Sustentável para o Entorno do Parque Estadual do Jalapão**. Brasília: MMA, 2002. 190p.

MOTA, Fábio Reis. “La Pensée Archipelique” e os direitos culturais das comunidades quilombolas no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de *et al* (Orgs). **Cadernos de debates Nova Cartografia Social: Territórios quilombolas e conflitos**. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2010.

NEUMANN, Roderick P. Moral and discursive geographies in the war for biodiversity in Africa. In: **Political Geography**, n. 23 (2004), pp. 813–837.

- NOGUEIRA, Mônica Celeida Rabelo. **Gerais a Dentro e a Fora: identidade e territorialidade entre Geraizeiros do norte de Minas Gerais.** Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Antropologia, UnB, 2009.
- NORTH, Douglass. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico.** México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- O'DWYER, Eliane Cantarino. **Quilombos: identidade étnica e territorialidade.** Rio de Janeiro: FGV, 2002. 268p.
- OSTROM, Elinor. Analyzing collective action. In: **International Association of Agricultural Economists**, (2010), pp. 155-166.
- OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes.** La evolución de las instituciones de acción colectiva. 2ª. Ed. – México: Fondo de Cultura Económica, UNAM/IIS, 2011.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: MEDEIROS, Rodrigo & ARAÚJO, Fábio França S. (orgs.). **Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011.
- PEREIRA, Ana Lúcia. **Famílias Quilombolas: história, resistência e luta contra a vulnerabilidade social, insegurança alimentar e nutricional na Comunidade Mumbuca – Estado do Tocantins.** Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, 2012.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação.** As origens de nossa época. 2ª. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PORTELLI, Alessandro. História Oral como Gênero. In: **Projeto História**, nº 22. São Paulo: EDUC, 2001.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O Desafio Ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 2004.
- RIBEIRO, Bianca Guimarães; DRUMOND, Maria Auxiliadora. O Termo de Compromisso como ferramenta para a gestão de conflitos em unidades de conservação. In: **Anais do VI Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social**, UFMG, Belo Horizonte-MG, 15 a 20/09/2013.
- SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores.** São Paulo: Ed. Peirópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. **Socioambientalismo e Novos Direitos.** Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAWYER, Donald. Unidades de Conservação, Uso Sustentável e Funções Socioecossistêmicas na Amazônia e no Brasil. In: SAUER, Sérgio & ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e Territórios na Amazônia:** demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Ed. UnB, 2011.

SCHMIDT, Isabel Belloni. **Effects of Local Ecological Knowledge, Harvest and Fire On Golden-Grass (*Syngonanthus Nitens*, Eriocaulaceae), a Non-Timber Forest Product (Ntfp) Species from the Brazilian Savanna.** Tese apresentada ao Graduate Division of the University of Hawai‘I At Mānoa/ Doctorate in Philosophy In Botany (Ecology, Evolution, And Conservation Biology), 2011.

SCHMITT, Alessandra; TURATTI, Maria Cecília Manzoli & CARVALHO, Maria Celina Pereira de. A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas. In: **Ambiente & Sociedade**, n° 10 (2002), pp. 01-08.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim (org.). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil:** declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: UEA, 2007.

SIMÕES, Eliane & FERREIRA, Lúcia da Costa. Instrumentos para pactuação em situações de territorialidade sobreposta. In: Anais do **VI Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social**, UFMG, Belo Horizonte-MG, 15 a 20/09/2013.

SOBRINHO, José de S. **O Camponês Geraizeiro no Oeste da Bahia:** as terras de uso comum e a propriedade capitalista da terra. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2012.

SOUSA, Aline Tavares. **Gênero e Empoderamento: Um Estudo a Partir das Associações do Artesanato de Capim Dourado na Região do Jalapão.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. In: **Sociologias**, n° 16 (2006), pp. 20-45.

- STERN *et al.* Knowledge and Questions After 15 Years of Research. In: OSTROM *et al.* (orgs.). **The Drama of the Commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2002.
- TOCANTINS. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: [www.seplan.to.gov.br/seplan/br/download/ppa2012-2015/PPA\\_2012-2015\\_Publicado\\_no\\_Diario\\_Oficial.pdf](http://www.seplan.to.gov.br/seplan/br/download/ppa2012-2015/PPA_2012-2015_Publicado_no_Diario_Oficial.pdf). Acesso em 24/06/2012.
- TOLEDO, Víctor M.. Repensar La Conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia biorregional? In: **Gaceta Ecológica**, n. 077 (2005), pp. 67-83.
- VEBLÉN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. 2ª. Ed., São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- VIANNA, Lucila Pinsard. **De Invisíveis a Protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.
- VIEIRA, Paulo Freire. Gestão Patrimonial de Recursos Naturais: construindo o Ecodesenvolvimento em regiões litorâneas. IN: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. 3ª Ed., São Paulo: Ed. Cortez, Recife-PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.
- WEST, Paige; IGOE, James; BROCKINGTON, Dan. Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. In: **Annual Review of Anthropology**, 2006, n. 35, pp. 251–277. Disponível em: [www.annualreviews.org](http://www.annualreviews.org). Acesso em 15/05/2012.
- YIN, Robert K.. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. 2a. ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.
- ZITZKE, Valdir Aquino. **A Rede Sociotécnica da Usina Hidrelétrica do Lajeado (TO) e os Reassentamentos Rurais das Famílias Atingidas**. Tese apresentada no Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas – Sociedade e Meio Ambiente, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

## ANEXOS

### ANEXO A – Instrução Normativa ICMBio 26, de 04 de julho de 2012.

#### INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 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.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - INSTITUTO CHICO MENDES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21, inciso I, do Anexo I da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 7.515, de 08 de julho de 2011, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente e pela Portaria nº 304, de 28 de março de 2012, da Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União de 29 de março de 2012, **Considerando** a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania, do respeito à pluralidade, aos distintos modos de criar, fazer e viver, da proteção ao meio ambiente e do direito à qualidade de vida; **Considerando** a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela resolução 217A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, com destaque aos seus Artigos III, VII, e XXV; **Considerando** a Convenção sobre a Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1988, que reconhece a pertinência da plena e eficaz participação de comunidades locais e setores interessados na implantação e gestão de unidades de conservação; **Considerando** a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; **Considerando** o Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais; **Considerando** o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas; **Considerando** o Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais; **Considerando** o disposto na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que investe o ICMBio da competência para executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza relativas à proteção das unidades de conservação instituídas pela União, bem como ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União, **Considerando** os resultados do I Seminário e Oficina sobre Termo de Compromisso com Populações Tradicionais em Unidades de Conservação de Proteção Integral, realizado pelo

Instituto Chico Mendes, em novembro de 2010, em Brasília-DF; **Considerando**, por fim, as proposições apresentadas pela Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação no Processo ICMBio nº 02070.004154/2010-52, resolve:

#### CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º - Esta Instrução Normativa 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.

Art. 2º - Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

I - termo de compromisso: instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado 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, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos;

II - população tradicional: grupo culturalmente diferenciado e que se reconhece como tal, que possui forma própria de organização social, que ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme o disposto no Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007;

III - território tradicional: espaços necessários à reprodução física, cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, com base no Decreto nº 6.040 de 2007.

#### CAPÍTULO II - DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES

Art. 3º - A elaboração, implementação e monitoramento dos termos de compromisso previstos nesta Instrução Normativa atenderão aos seguintes objetivos:

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

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

Art. 4º - A elaboração, a implementação e o monitoramento dos termos de compromisso assinados com base nesta Instrução Normativa atenderão às seguintes diretrizes:

I - conservação da biodiversidade e viabilidade de gestão da unidade de conservação;

II - reconhecimento e respeito ao conjunto de princípios, políticas e outros instrumentos que asseguram e qualificam os direitos e deveres dos grupos sociais envolvidos;

III - reconhecimento, respeito e valorização dos sistemas de organização e de representação dos grupos sociais envolvidos;

IV - respeito às condições de trabalho e renda e às necessidades de melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais envolvidos;

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

VI - garantia da construção e estabelecimento de estratégias efetivas para a consolidação territorial da unidade de conservação durante o prazo de elaboração e vigência do termo de compromisso;

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

VIII - promoção de pesquisas que possam subsidiar as etapas dos termos de compromisso.

### CAPÍTULO III - DA ELABORAÇÃO

Art. 5º - A elaboração de termos de compromisso obedecerá às seguintes etapas sequenciais:

I - formalização e planejamento;

II - construção participativa;

III - aprovação e assinatura.

§ 1º - O cumprimento de cada uma das etapas de elaboração do termo de compromisso deverá ser devidamente documentado nos autos do processo administrativo.

§ 2º - As etapas estabelecidas nos incisos I e II poderão ter sua ordem de observância alterada em razão do princípio da eficiência e em prol da razoabilidade e da racionalidade no emprego dos recursos públicos.

Art. 6º - A elaboração de termos de compromisso poderá ser iniciada por proposição do Instituto Chico Mendes ou por solicitação das populações tradicionais envolvidas, diretamente ou por meio de entidade representativa.

§ 1º - A demanda será encaminhada à Coordenação Geral de Gestão Socioambiental - CGSAM, vinculada à Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação - DISAT, do Instituto Chico Mendes, que irá registrá-la, qualificá-la e organizá-la, promovendo a abertura de processo administrativo.

§ 2º - Realizadas as providências indicadas no §1º, a Coordenação Geral de Consolidação Territorial deverá ser consultada formalmente acerca da possibilidade de indenização e reassentamento das famílias, emitindo sua manifestação em prazo não superior a 30 (trinta) dias. Caso haja demanda de alteração de categoria ou de limites da Unidade de Conservação, a Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação deverá ser informada para que proceda às análises cabíveis.

Art. 7º - O Instituto Chico Mendes designará formalmente um responsável institucional, por meio de ordem de serviço, para impulsionar a etapa de formalização e planejamento prevista no art. 5º, I, encargo para o qual será preferencialmente indicado o chefe ou responsável pela unidade de conservação.

§ 1º - A fim de auxiliar no planejamento e na construção participativa do termo, poderá ser constituído grupo de trabalho pelo Instituto Chico Mendes, coordenado pelo responsável institucional, composto por servidores do Instituto e representantes do grupo social envolvido, podendo participar órgãos oficiais de defesa dos interesses das populações tradicionais.

§ 2º - O grupo de trabalho de que trata o § 1º planejará a construção participativa do termo de compromisso na forma de um plano de trabalho, em que serão indicados os recursos humanos e financeiros, a logística, o cronograma de execução e as parcerias necessárias para a construção do instrumento, bem como as estratégias de divulgação das informações e de mobilização do grupo social envolvido.

Art. 8º - Para a etapa de construção participativa do termo de compromisso, devem ser promovidas as seguintes atividades:

I - sensibilização e mobilização do grupo social envolvido;

- II - levantamento de informações secundárias;
- III - diagnóstico socioambiental participativo do uso dos recursos naturais e da ocupação;
- IV - elaboração de relação nominal das famílias compromissárias do termo de compromisso;
- V - discussão e pactuação das normas de uso e ocupação com o grupo social envolvido;
- VI - avaliação da necessidade e, se pertinente, proposição de alternativas de trabalho e renda com atividades de baixo impacto ambiental para melhoria das condições de qualidade de vida das famílias;
- VII - elaboração da minuta do termo de compromisso pelo grupo de trabalho, caso venha a ser constituído;
- VIII - apreciação e validação coletiva da minuta do termo de compromisso com o grupo social envolvido;
- IX - apresentação e apreciação da minuta de termo de compromisso pelo conselho da unidade de conservação, caso instituído.

§ 1º - A divulgação de informações e a mobilização comunitária devem ser realizadas continuamente ao longo de todas as etapas de elaboração do termo de compromisso, por meio de instrumentos e estratégias adaptadas à realidade e à linguagem do grupo social envolvido.

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

§ 3º - A construção do termo de compromisso deve ser pautada no uso de metodologias apropriadas, que garantam a participação efetiva do grupo social envolvido, integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais.

Art. 9º - O termo de compromisso deve abordar regras internas construídas, definidas e pactuadas com o grupo social envolvido quanto às atividades praticadas, o manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área, considerando-se a legislação vigente e a sustentabilidade das práticas, observando outros instrumentos ou acordos de manejo de recursos naturais preexistentes.

§ 1º - As normas estabelecidas no termo de compromisso devem ser compatíveis com a dinâmica social e a estruturação das famílias do grupo social envolvido.

§ 2º - O termo de compromisso deve indicar a possibilidade de construção de acordos e regras de convivência específicas para questões relacionadas ao uso e ocupação de área da unidade de conservação em que não seja possível estabelecer uma regra geral durante o seu período de vigência.

§ 3º - O termo de compromisso deve buscar a implantação de alternativas produtivas para os beneficiários, de maneira a reduzir os impactos ambientais negativos sobre a unidade de conservação com manutenção ou melhoria da qualidade de vida do grupo social envolvido.

§ 4º - Sempre que possível, devem ser estabelecidas normas gerais coletivas que dispensem a necessidade de autorizações específicas individualizadas, sem prejuízo da existência de instrumentos de monitoramento por parte do Instituto Chico Mendes das atividades regidas pelo termo de compromisso.

§ 5º - O termo de compromisso deve prever critérios e mecanismos para autorização de construções e ampliações de benfeitorias existentes na área.

§ 6º - O termo de compromisso deve definir mecanismos a serem adotados nos casos de inadimplemento total ou parcial das normas acordadas, o que se dará sem prejuízo da responsabilização nas esferas penal e administrativa e da obrigação de reparação dos danos ambientais eventualmente causados à unidade de conservação.

§ 7º - A minuta do termo de compromisso deve ter redação simples, adequada e adaptada ao grupo social envolvido.

§ 8º - O termo de compromisso deverá dispor ou estipular prazo para que o Instituto Chico Mendes dê ou indique uma solução definitiva para a ocupação da unidade de conservação.

Art. 10 - Na construção do termo de compromisso, distintos setores do Instituto Chico Mendes poderão ser consultados para tratar de questões específicas e embasar a elaboração das normas junto ao grupo social envolvido.

Art. 11 - Para a etapa de aprovação e assinatura do termo de compromisso, o processo administrativo, contendo a minuta de termo de compromisso e os registros de cumprimento das etapas indicadas nos incisos I e II do Art. 5º, deverá ser encaminhado, na seguinte ordem:

I - à Coordenação Geral de Gestão Socioambiental do Instituto Chico Mendes-Sede, para análise e emissão de parecer técnico conclusivo, em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

II - à Procuradoria Federal Especializada para emissão de parecer jurídico, em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - ao Presidente do Instituto Chico Mendes, para deliberação final.

§1º - Caso a análise técnica ou jurídica indique a necessidade de alteração substancial do conteúdo do termo, o processo deverá ser encaminhado à administração da unidade de conservação para nova pactuação e validação coletiva com o grupo social envolvido.

§2º - Não serão consideradas alterações substanciais os ajustes sugeridos no termo de compromisso que não alterem o regime jurídico de uso da área e dos recursos naturais.

Art. 12 - O termo de compromisso será assinado pelo Presidente do Instituto Chico Mendes ou representante institucional devidamente designado e por representante de cada família do grupo social envolvido, assistido, quando couber, por entidade que o represente.

§ 1º - Cada termo de compromisso deverá ser autuado em processo administrativo próprio, o qual será instruído com cópia dos documentos de identificação pessoal do representante da família envolvida e, sempre que possível, com informações detalhadas sobre a área ocupada e utilizada pela família compromissária, além de eventuais especificidades consideradas úteis ao acompanhamento e monitoramento do ajuste.

§ 2º - Quando pertinente, o termo de compromisso poderá ser assinado por pessoa jurídica legalmente constituída que represente o grupo social envolvido, firmando-se um termo de adesão com representante de cada família compromissária que individualize as obrigações pessoalmente assumidas pelo ocupante, ao qual serão anexados os documentos de identificação pessoal do subscritor.

§ 3º - O termo de adesão de que trata o parágrafo anterior deverá ser previamente submetido à análise da Procuradoria Federal Especializada.

§ 4º - O termo de compromisso só produzirá efeitos após a publicação de seu extrato no Diário Oficial da União.

Art. 13 - Quando o termo de compromisso envolver proposta de reassentamento das famílias, a demanda e as informações pertinentes devem ser encaminhadas ao órgão fundiário competente, nos termos do art. 38 do Decreto nº 4.340/2002.

#### CAPÍTULO IV - DA IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO

Art.14 - A implementação e monitoramento do termo de compromisso é de responsabilidade conjunta do Instituto Chico Mendes, das famílias compromissárias e de suas representações, e poderá contar com o apoio de instituições parceiras e responsáveis pela execução de políticas públicas no âmbito municipal, estadual ou federal.

Art. 15 - A implementação do termo de compromisso envolverá:

I - a divulgação do termo de compromisso para as famílias compromissárias e demais segmentos envolvidos, com desenvolvimento de materiais adaptados à linguagem local;

II - a consolidação de um cadastro das famílias compromissárias;

III - o acompanhamento contínuo do uso dos recursos naturais e das ocupações na área da unidade de conservação, e o controle mútuo das obrigações acordadas pelas partes;

IV - a avaliação dos impactos positivos e negativos sobre a sociobiodiversidade por meio da realização de pesquisas;

V - o monitoramento e avaliação, com a sistematização e o registro dos resultados, a fim de subsidiar eventuais revisões das obrigações pactuadas;

VI - a realização de reuniões entre as partes para avaliações periódicas.

Parágrafo único. O chefe ou responsável pela unidade de conservação deverá propor formalmente ao respectivo conselho, caso já tenha sido criado, a constituição de comitê ou câmara técnica específica para acompanhamento e monitoramento da implementação do termo de compromisso.

## CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 16 - O termo de compromisso indicará o prazo de sua vigência e as condições para prorrogação, podendo ser revisto a qualquer tempo por meio de justificativa técnica adequada ou para atender demandas de gestão das unidades.

§ 1º - A vigência do termo de compromisso não impede ou posterga as ações do Instituto Chico Mendes voltadas à consolidação territorial da unidade de conservação, ressalvada a hipótese de disposição expressa em contrário.

§ 2º - A revisão do termo de compromisso deverá ser realizada em comum acordo entre as partes e considerará as mesmas diretrizes e etapas participativas previstas para a elaboração do termo de compromisso, bem como o mesmo rito de aprovação.

Art. 17 - O termo de compromisso deverá ser incorporado ao plano de manejo e demais instrumentos de planejamento e gestão das unidades de conservação, bem como ser considerado nos processos de elaboração e revisão das normas internas da unidade.

Art. 18 - O Instituto Chico Mendes deverá garantir condições financeiras para a elaboração, implementação e monitoramento dos termos de compromisso firmados, conforme o disposto nesta Instrução Normativa.

Art. 19 - O Instituto Chico Mendes deverá capacitar servidores para atuação em mediação de conflitos e em processos de elaboração e implementação de termos de compromisso.

Art. 20 - São consideradas prioritárias para a elaboração de termo de compromisso as unidades de conservação sob ameaça ou conflitos que ponham em risco seus atributos naturais e a conservação ambiental, ou aquelas relacionadas com grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioambiental.

Art. 21 - O termo de compromisso deverá ser assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contando da publicação desta Instrução Normativa.

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

§ 1º - O processo administrativo conterá todas as informações necessárias à compreensão da situação concreta, incluindo, no mínimo, dados sobre a importância do acesso ao recurso para

a comunidade, sobre os impactos ambientais à unidade de conservação e sobre as possibilidades de indenização ou oferta de meios alternativos de subsistência.

§ 2º - A Procuradoria Federal Especializada será instada a se pronunciar em cada caso, após manifestação da área técnica responsável.

Art. 23 - As situações não contempladas nesta Instrução Normativa serão analisadas conjuntamente pela DISAT e pela Procuradoria Federal Especializada, após o que serão submetidas à apreciação do Presidente para deliberação quanto às medidas a serem adotadas.

Art. 24 - Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

ROBERTO RICARDO VIZENTIN

Publicado no Diário Oficial da União (DOU), no dia 06 de julho de 2012.

**ANEXO B – Documento emitido pelo Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas, do INCRA em Santa Catarina, intitulado “Sobre a suspensão da assinatura de termo de compromisso entre a comunidade remanescente de quilombo São Roque e o ICMBio**

## SOBRE A SUSPENSÃO DA ASSINATURA DE TERMO DE COMPROMISSO ENTRE A COMUNIDADE REMANESCENTE DE QUILOMBO SÃO ROQUE E O ICMBIO

### Histórico

A Comunidade Remanescente de Quilombo São Roque tem sua origem vinculada à economia escravagista que se desenvolveu entre os denominados Campos de Cima da Serra e a planície costeira localizada na região limítrofe entre os estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Sua ocupação territorial remonta há pelo menos 180 anos atrás, desenvolvida ao longo dos vales dos rios Josafaz, Faxinalzinho, Mampituba e São Gorgonho. Como nunca tiveram a oficialização do direito às suas terras, ingressaram com um requerimento no INCRA, em 2005, solicitando para que as mesmas fossem regularizadas enquanto Território Quilombola. O INCRA então instaurou o Processo Administrativo nº 54210.000262/2005-41 e firmou convênio junto a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, para que esta, através do Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas - NUER, procedesse à realização de pesquisas sócio-histórico-antropológicas com vistas a caracterizar a identidade, historicidade e territorialidade relacionadas à Comunidade São Roque. Este convênio resultou na produção do Relatório Antropológico "*A Comunidade São Roque*"; o qual consta no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) produzido e publicado pelo INCRA, em novembro de 2007. O Território Quilombola foi delimitado com uma área de 7.327,6941 hectares, localizado nos municípios de Praia Grande/SC e Mampituba/RS, sendo que desta área, 2.668,8218 hectares (cerca de 36 %) encontram-se sobrepostos aos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, em terras catarinenses.

Conforme dispõe o Artigo 16 da Instrução Normativa do INCRA nº 57/2009, quando há casos de sobreposição territorial, o INCRA e o outro órgão responsável, neste caso, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, devem tomar as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade da comunidade quilombola. Como se trata de controvérsia jurídica entre direitos constitucionais fundamentais, ou seja, de um lado, o direito difuso à preservação do patrimônio histórico e cultural brasileiro (Artigos 215 e 216, CF/1988) e o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombo à titulação das terras que ocupam (Artigo 68 do ADCT, CF/1988), e de outro, o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Artigo 225, CF/1988), e ainda, não havendo entendimento entre os órgãos envolvidos quanto às medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade da Comunidade São Roque, foi instaurada uma Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), no âmbito da Advocacia-Geral da União - AGU, em conformidade ao Inciso II do referido Artigo 16, da Instrução Normativa do INCRA nº 57/2009.

Os trabalhos da CCAF/AGU não lograram êxito no sentido de se alcançar um entendimento entre INCRA e ICMBio sobre a questão da sobreposição territorial, tendo a AGU sobrestado temporariamente a CCAF. No intuito de se viabilizar a sobrevivência digna das famílias quilombolas que ainda vivem na área em que hoje se encontra sobreposta pelos Parques Nacionais de Aparados da Serra e da Serra Geral, o Ministério Público Federal - MPF, através da Procuradoria da República no Município de

Criciúma, mediou um processo de discussão envolvendo ICMBio, INCRA e Comunidade São Roque, com vistas à implementação de um termo de ajuste provisório (Termo de Compromisso) até que se chegue à resolução conclusiva da sobreposição territorial e o INCRA possa prosseguir na regularização do Território Quilombola. Depois de um longo processo de discussões e modificações na minuta inicialmente proposta pelo ICMBio, em 2008 (ainda no contexto da CCAF/AGU), e de um trabalho de construção participativa organizado pela Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio, a minuta foi acordada junto à Comunidade São Roque. O Termo de Compromisso também tramitou por todas as instâncias competentes, técnicas e jurídicas, do órgão e foi analisada e assinada pelo seu Presidente, ficando consensuado que sua formalização junto aos quilombolas e o MPF ocorreria na reunião ordinária do Conselho Gestor dos Parques Nacionais, no dia 11 de março de 2013.

### Relato

No dia 11 de março de 2013, estava previsto a assinatura de Termo de Compromisso entre a Comunidade São Roque e o ICMBio, tendo o MPF como interveniente. A área pleiteada pelos quilombolas neste Termo de Compromisso totaliza 41,5 hectares, o que representa 0,001 % da área total das duas Unidades de Conservação. Porém, esta área significa a possibilidade de sobrevivência digna de uma comunidade tradicional que ali reside e resiste há pelo menos 180 anos, possibilitando um atendimento mínimo das necessidades básicas, como a melhoria das moradias que se encontram em estado extremamente precário e não podem ser reformadas, algumas sem energia elétrica e com dificuldades de acesso, e a abertura de áreas necessárias para o plantio em sistema de rodízio de terras.

A apresentação e formalização do Termo de Compromisso estavam programadas para acontecer na reunião ordinária do Conselho Gestor dos Parques Nacionais, em comum acordo entre ICMBio, INCRA e MPF. Tratava-se de uma última formalidade, tendo em vista o documento ter sido assinado pelo Presidente do ICMBio, no dia 08 de março, após tramitar pelos competentes setores técnicos e procuradoria federal especializada desta Autarquia Federal. Além disso, sua minuta vem sendo discutida desde pelo menos 2005, acentuando-se esta discussão a partir de 2007, quando o MPF moveu uma Ação Civil Pública contra o IBAMA/ICMBio, e 2008, quando foi instaurada a CCAF/AGU. Finalmente, contando com a imprescindível mediação do MPF e com a importante participação da Coordenação de Gestão de Conflitos Territoriais do ICMBio, a minuta foi definitivamente acordada entre as partes envolvidas, em 21 de fevereiro de 2013.

No entanto, na manhã do dia 11 de março, ocorreu a intervenção de um setor do Ministério do Meio Ambiente - MMA na gerência do ICMBio, conforme foi relatado pelo Chefe dos Parques, o Sr. Deonir Geolvane Zimmermann, durante a reunião do Conselho Gestor. Segundo ele, o Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do MMA, o Sr. Sérgio Brant Rocha, determinou ao Presidente do ICMBio que o Termo de Compromisso não fosse formalizado, em que pese já constar no documento a assinatura do próprio Presidente do ICMBio, solicitando um prazo de 30 dias para reformulação. A justificativa

apresentada foi a necessidade de modificações a serem feitas no Termo de Compromisso, algumas das quais foram informadas antecipadamente pelo Chefe dos Parques, como a impossibilidade dos quilombolas utilizarem áreas que já tivessem sido indenizadas pelo IBDF/IBAMA/ICMBio, ou seja, sob domínio da União, áreas estas ocupadas historicamente e atualmente pela Comunidade São Roque, o que inviabilizaria sua permanência. Desse modo, o documento foi apenas apresentado ao Conselho Gestor, o qual tem caráter consultivo mas decidiu por unanimidade pelo apoio e aprovação do espírito do Termo de Compromisso.

### Considerações

A assinatura e conseqüente implementação do Termo de Compromisso geraram uma grande expectativa por parte dos quilombolas, visto o desgastante processo de construção e os inúmeros desencontros e entraves ocorridos ao longo dele. Embora a área de sobreposição entre o Território Quilombola e as Unidades de Conservação seja de 2.668,8218 hectares (cerca de 36 % do território e 8 % dos parques), as áreas objeto do Termo de Compromisso totalizam, como dito acima, 41,5 hectares ou tão somente 0,001 % da dimensão total dos Parques Nacionais. Desta área, os quilombolas já utilizam hoje aproximadamente 10 hectares, o que significa que a ampliação seria de apenas 31,5 hectares, em áreas historicamente utilizadas pela Comunidade São Roque (ou seja, trata-se de vegetação secundária) e que deverão ser delimitadas em conformidade à Lei da Mata Atlântica (ou seja, apenas áreas até o estágio médio de regeneração, pois se trata de população tradicional), representando um impacto ambiental mínimo. Ademais, a presença dos quilombolas na região tem colaborado com a conservação, tendo em vista sua lógica de utilização não exploratória e sustentável.

O fato ocorrido, da suspensão da assinatura do Termo de Compromisso, revela um desencontro dentro do poder público em relação a esta questão, motivado por setores radicais que defendem a proteção do meio ambiente sem a participação humana. Estes setores são representados, neste caso, pelo referido Departamento de Áreas Protegidas do MMA, que tem como seu Diretor um antigo Coordenador de Regularização Fundiária do IBAMA, o qual também atuou no processo de implementação dos Parques Nacionais em tela. Estes setores têm atuado no sentido de uma desqualificação da política de regularização de territórios quilombolas e da autodefinição identitária da Comunidade São Roque, inclusive produzindo documentos financiados por grupos particulares, como o documento do Grupo Iguaçu – formado por empresários, jornalistas e ambientalistas, e do qual faz parte o atual Diretor do Departamento de Áreas Protegidas do MMA - intitulado "*Terras de Quilombolas e Unidades de Conservação: uma discussão conceitual e política, com ênfase nos prejuízos para a conservação da natureza*". Este documento (disponível no link [xa.yimg.com/kq/groups/15407720/.../Quilombolas%5B1%5D.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/15407720/.../Quilombolas%5B1%5D.pdf)) foi publicado em 2009, em meio às discussões da CCAF/AGU, sendo que a parte de seu conteúdo relativo à Comunidade São Roque foi integralmente reproduzida como documento oficial do ICMBio (Parecer Técnico GT OS 05-09 nº 01/2009), no claro intuito de desqualificar o Relatório Antropológico produzido através do convênio

INCRA/UFSC e o processo de regularização do Território Quilombola sob a competência do INCRA.

Enfim, observa-se que ocorreu uma ingerência de cunho político e ideológico, uma vez que a perspectiva e interesses de um grupo particular são assumidos enquanto perspectiva institucional, afrontando dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como a competência para a qualificação dos processos de regularização de territórios quilombolas, que é do INCRA, conforme dispõe o Decreto nº 4.887/2003. Esta ingerência prejudica enormemente a sobrevivência da Comunidade São Roque, a qual vem paulatinamente se fragilizando com a morosidade do poder público no atendimento aos seus direitos constitucionais (Artigos 215 e 216 e Artigo 68 do ADCT). Tal morosidade é expressa pela impossibilidade de andamento do processo administrativo de regularização territorial, aberto em 2005, e que se encontra paralisado desde a instalação da CCAF/AGU, em 2008. A situação é gravíssima, tendo em vista as condições extremamente precárias em que vive a Comunidade São Roque, e logo, há urgência em uma resolução que contemple suas reais necessidades e direitos, não apenas os relacionados às comunidades quilombolas em geral, mas também direitos humanos fundamentais, como o direito à vida digna e a garantia de sua segurança alimentar, os quais vêm sendo progressivamente prejudicados, representando uma morte (simbólica e real, cultural e física) lenta e dolorosa para a Comunidade São Roque.

Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas  
INCRA/SC

## **ANEXO C – Artigo “Confiança Traída”, de Márcio Santilli, sobre o caso dos TC cancelados.**

### **CORREIO BRAZILIENSE | OPINIÃO**

**06/06/2013**

#### Confiança traída :: Márcio Santilli

Há no Brasil parques e reservas de vários tipos, que se destinam a usos mais diretos e específicos, como o extrativismo florestal, ou a usos mais restritos, de preservação, realização de pesquisas, passando pela promoção da educação ambiental e a visitação, todas contribuindo para a proteção da floresta, da biodiversidade, dos solos, das nascentes de água e das condições do clima. Essas áreas podem ser criadas e geridas pela União, estados ou municípios.

Os parques nacionais são os mais conhecidos entre as unidades de conservação de uso restrito, também chamadas de proteção integral, categoria que inclui as estações ecológicas e as reservas biológicas. São figuras jurídicas incompatíveis com populações residentes, mas o poder público, em muitos casos, aplicou-as, formalizando novas áreas, em terras ocupadas por índios, quilombolas, extrativistas e ribeirinhos, gerando conflitos quanto ao uso dos recursos naturais.

Por exemplo, a roça de coivara é parte da cultura tradicional de subsistência dessas comunidades, mas o corte e a queima não são admitidos nessas unidades de conservação. Agentes públicos chegam a dificultar e punir a abertura dessas roças, embora ela ocorra há séculos sem prejuízo às condições naturais dessas áreas, porque restritas a pequenas extensões, e com o desenvolvimento de novas espécies de valor cultural.

Existem 45 parques e outras unidades federais de proteção integral com comunidades tradicionais vivendo em seu interior. Sobreposições com terras indígenas e quilombos devem ser suprimidas com correções de limites, ou haverá convivência de funções, mantida a dupla afetação. Nos casos que envolvem outras populações tradicionais, pode-se resolver a situação por meio da reclassificação ou desafetação de parte da área, mas também há situações em que é inevitável retirar os ocupantes e reassentá-los em outro local.

**Nos últimos anos, negociações entre gestores públicos e comunidades permitiram a construção de sete planos de solução definitiva dos conflitos por alterações de limites ou a reclassificação de parte dessas áreas em figuras jurídicas compatíveis. Essas alternativas estão à disposição do Ministério do Meio Ambiente (MMA) há vários meses, mas não houve providência.**

**Nos casos de sobreposição com quilombos, uma câmara de conciliação constituída na Advocacia-Geral da União (AGU) tem recomendado a formalização de termos de compromisso entre as partes. O MMA determinou, porém, a suspensão do acordo para resolver a sobreposição entre o Parque Nacional de Aparados da Serra (RS/SC) e o Quilombo São Roque, que já havia sido assinado pelo presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais. O MMA também suspendeu negociações com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para solucionar conflitos similares com os quilombos de Mata Escura (MG), Trombetas (PA), Jaú (AM) e Cabo Orange (AP).**

Mesmo em casos de reassentamento, a norma do ICMBio é estabelecer termos de compromisso com os ocupantes até que eles sejam reassentados, para que possam realizar atividades essenciais à sua subsistência de forma adequada. **Quatro acordos do tipo, assinados e publicados no Diário Oficial, e vários outros procedimentos administrativos que estavam em curso também foram suspensos por determinação superior.**

Pendências históricas entre comunidades tradicionais e autoridades ambientais já deram espaço para muitos conflitos no passado. Foi preciso muito esforço político e desprendimento de lideranças comunitárias e gestores para que as propostas de superação de conflitos fossem construídas e pactuadas nos últimos anos. Ao abandoná-las de forma unilateral e injustificada, o governo traiu a confiança dos que se dispuseram ao diálogo e à construção de soluções justas.

É previsível que a suspensão de pactos legítimos provoque maior acirramento de conflitos que haviam sido virtualmente superados, num momento político tumultuado por crises e incidentes graves envolvendo populações tradicionais. Fica difícil entender como um governo tido e havido como popular e democrático assume a responsabilidade histórica de romper acordos e infernizar a vida de comunidades historicamente excluídas que vivem nos parques. Coordenador de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA). Formado em Filosofia, foi deputado federal pelo PMDB-SP (1983-1986) e presidente da Fundação Nacional do Índio (Funai), entre 1995 e 1996.

Disponível em: <http://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/confianca-traida>. Acesso em 12/06/2013.

**ANEXO D - PORTARIA NATURATINS Nº. 362 de 25 de maio de 2007.**

Adota as medidas de ordenamento à coleta  
e ao manejo do capim dourado  
(*Syngonanthus nitens*) nas regiões que especifica.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS, no uso das atribuições que lhe confere o inciso II do Art. 5º do Anexo único do Decreto nº. 311, de 23 de agosto de 1996, combinado com o art. 22 da Lei 771, de 07 de julho de 1995, e

CONSIDERANDO que o interesse pelo artesanato produzido com o capim dourado (*Syngonanthus nitens*) vem diuturnamente elevando o volume coletado, exercendo forte pressão sobre a espécie;

CONSIDERANDO, ainda, que a exploração atual do capim dourado (*Syngonanthus nitens*), de forma indiscriminada, necessita de ordenamento até que pesquisas em andamento indiquem as melhores alternativas de manejo;

CONSIDERANDO, mais, que até as comunidades locais já sentem os efeitos danosos da exploração hoje em curso;

CONSIDERANDO, finalmente, que cumpre ao NATURATINS zelar pela conservação dos recursos naturais, disciplinando o seu uso, bem como regulamentar a exploração destes nos ambientes de veredas, conforme o parágrafo 2º, do art. 22 da Lei Estadual nº. 771, de 07 de julho de 1995, sobre a Política Florestal do Estado do Tocantins.

RESOLVE:

Art. 1º Proibir a coleta de capim dourado (*Syngonanthus nitens*) em todo o Estado do Tocantins.

§1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo as coletas realizadas por associados devidamente credenciados, das entidades comunitárias de artesãos e extrativistas residentes nos municípios do Estado do Tocantins.

I – Caberá ao NATURATINS regulamentar a atividade e emitir carteiras de licenças para coleta aos associados das associações credenciadas.

§2º As associações de que trata o §1º deste artigo, deverão repassar ao NATURATINS, anualmente, em período anterior ao estabelecido para a coleta, uma relação com o cadastro de todos os seus associados e coletores.

§3º A comercialização e o transporte do capim dourado in natura nos municípios do Estado do Tocantins, somente serão permitidos entre coletores cadastrados e as associações de artesãos extrativistas devidamente registrados junto ao NATURATINS.

Art. 2º Fica estabelecido o período de 20 de Setembro a 30 de Novembro para realizar a coleta de capim dourado (*Syngonanthus nitens*), desde que as hastes estejam completamente secas e/ou maduras, em todo Estado.

Art. 3º A coleta do capim dourado (*Syngonanthus nitens*) só será permitida de forma seletiva ou falhada.

§1º Para fins desta Portaria considera-se coleta seletiva ou falhada a retirada do capim dourado deixando-se alguns exemplares intocados, numa relação de 5 (cinco) para 1(um).

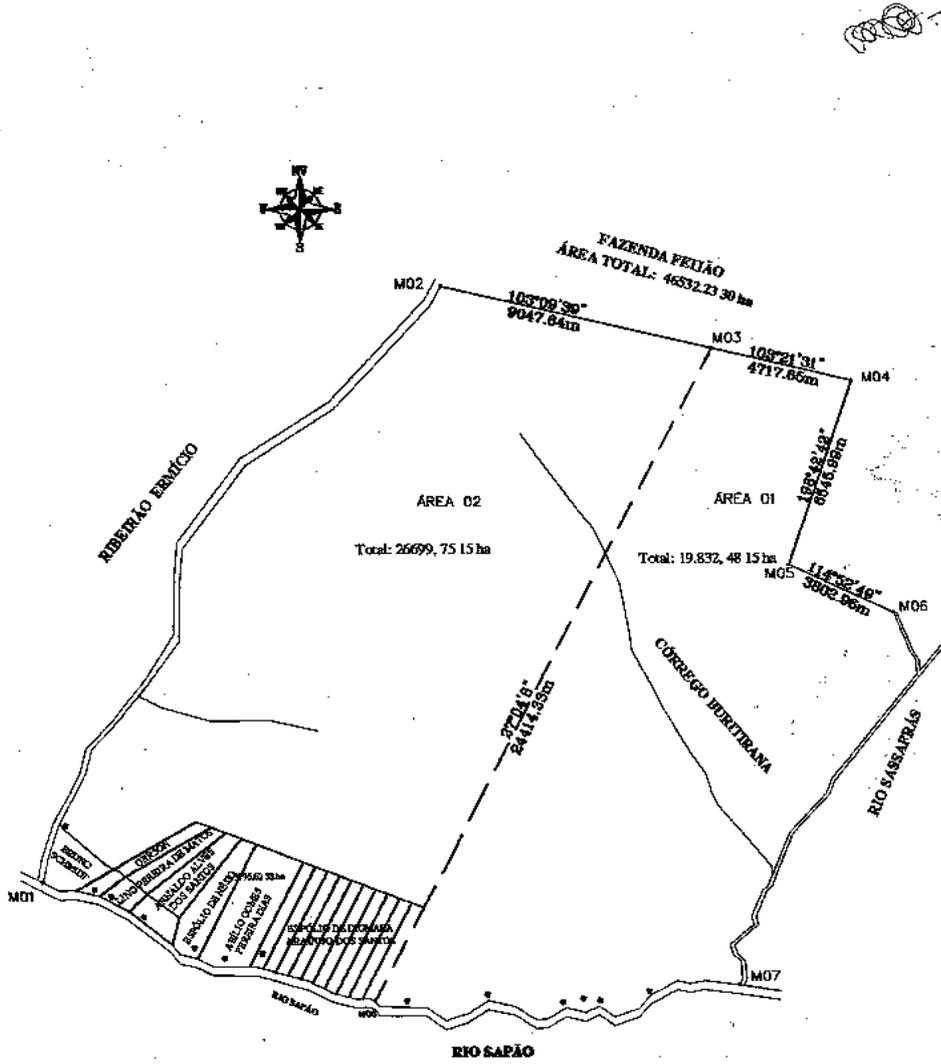
§2º. No ato da coleta deverão ser retiradas as flores, onde se armazenam as sementes, e laçados ao solo, no mesmo local.

Art. 4º O descumprimento das normas estabelecidas nesta portaria sujeitará o infrator às penalidades previstas em lei.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário, especialmente a Portaria nº. 092 de 13 de junho de 2005.

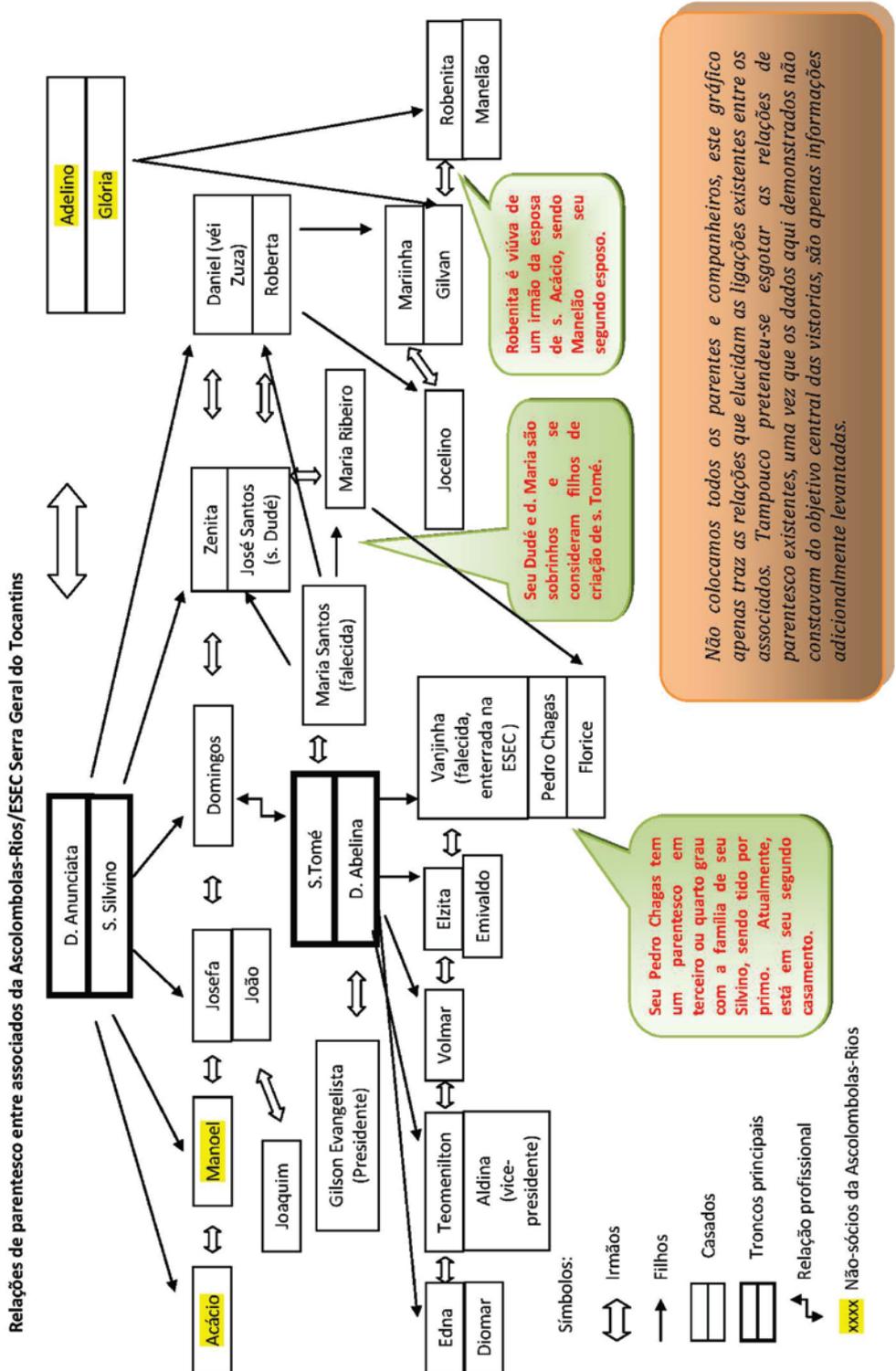
Marcelo Falcão Soares  
Ten. Cel. QOPM  
Presidente do Naturatins

### ANEXO E – Mapa do Processo de Usucapião na Comunidade dos Prazeres, Formosa do Rio Preto-BA



*M. S.*  
SERGIANO MARINHO DA SILVA - CREA 2773 TUBARO VIÇOSO SP/BA  
R. Augusta Paulista 17 343.260-10, Tel. (51) 3335-1101 E-mail: sergiomarinho@brtur.com.br

ANEXO F – Genealogia das Famílias Residentes na EESGT, município de Mateiros-TO



Não colocamos todos os parentes e companheiros, este gráfico apenas traz as relações que elucidam as ligações existentes entre os associados. Tampouco pretendemos esgotar as relações de parentesco existentes, uma vez que os dados aqui demonstrados não constavam do objetivo central das vistorias, são apenas informações adicionalmente levantadas.

**ANEXO G – Termo de Compromisso firmado entre EESGT e Ascolombolas-Rios,**

**TERMO DE COMPROMISSO N° /2012**

**Termo de Compromisso que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio celebra com a ASCOLOMBOLAS-Rios, com a interveniência do Ministério Público Federal, para estabelecer normas de convivência entre a comunidade e a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins.**

Processo ICMBio nº 02070.004046/2010-80  
 Procedimento Administrativo MPF/TO nº 1.36.000.001003/2006-56

Pelo presente instrumento, o **INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio**, autarquia federal criada pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com sede e foro em Brasília-DF e jurisdição em todo o território nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 08.829.974/0001-94, sediado na EQSW 103/104, Complexo Administrativo do Sudoeste, Brasília-DF, representado neste ato pelo seu Presidente, o Sr. Roberto Ricardo Vizentin, brasileiro, casado, residente e domiciliado no SMLN Km 03, Trecho 01, Lote 68, casa 02, Brasília-DF, portador da carteira de identidade nº 360.895 SSP/MT, CPF: 571.436.681-68, nomeado pela Portaria nº 304, publicada no Diário Oficial da União de 29 de março de 2012; e a **Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão - ASCOLOMBOLAS-Rios**, entidade representativa de famílias residentes na EESGT, inscrita no CNPJ nº 12187089/0001-06, neste ato representada pela sua Presidente, a Sra. Elzita Evangelista Rodrigues Rufo, portadora do CPF nº 314.719.861-87; com a **INTERVENIÊNCIA do Ministério Público Federal do Estado de Tocantins - MPF/TO**, representado pelo Procurador da República, Dr. Álvaro Lotuffo Manzano, portador do CPF 364.726.971-91 e RG 1.045.825 SSP/SP, celebram o presente **TERMO DE COMPROMISSO**, mediante o que segue.

**I - CONSIDERANDOS**

**1. Considerando** que é dever do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente para os presentes e futuras gerações;

**2. Considerando** que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, entendido esse como o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”

*Lotuffo*

*Rufo*

(Art. 225, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e Art. 3º, I da Lei nº 6.938/81);

**3. Considerando** que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

**4. Considerando** que nesse mister o Governo Federal criou a Estação Ecológica da Serra Geral do Tocantins - EESGT, Unidade de Conservação de Proteção Integral, com o objetivo de preservar amostras de ecossistemas de Cerrado e propiciar o desenvolvimento de pesquisas científicas;

**5. Considerando** que antes da criação da EESGT, a comunidade tradicional denominada Mata Verde já residia em seu interior e que os denominados “geraizeiros” já desenvolviam suas atividades na área que foi posteriormente transformada em Unidade de Conservação;

**6. Considerando** que essas comunidades tradicionalmente exercem a atividade de extrativismo de capim dourado para confecção de artesanato no interior da EESGT e cujo manejo pressupõe o uso do fogo, inexistindo, atualmente, alternativa tecnológica disponível.

**7. Considerando** a Portaria Naturatins nº 362, de 25 de maio de 2007, que adota as medidas de ordenamento à coleta e ao manejo do capim dourado (*Syngonanthus nitens*) em todo o estado do Tocantins.

**8. Considerando** que dentre os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, inclui-se o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, bem como a promoção dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

**9. Considerando** que de acordo com a previsão contida no art. 5º, X, da Lei 9.985/2000, devem ser garantidas às populações tradicionais, cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

**10. Considerando** que a Constituição Federal de 1988, ao reconhecer o Estado brasileiro como pluriétnico e multicultural, busca assegurar aos diversos grupos formadores desta nacionalidade o direito à manutenção de sua cultura, que compreende, consoante o ditado constitucional, seus “modos de criar, fazer e viver” (artigo 216, inciso II, CF/88);

de  
R. R. C.

**11. Considerando**, que a União instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por meio do Decreto nº 6.040/2007, que tem por objetivo “*A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.*”;

**12. Considerando** que enquanto não regularizada a situação fundiária das famílias residentes na EESGT, faz-se necessário o estabelecimento de normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença dos residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações;

**13. Considerando** finalmente que, em reunião realizada na comunidade Mumbuca em 21.05.2010, as comunidades residentes nas Unidades de Conservação de Proteção Integral da Região do Jalapão apresentaram proposta escrita de utilização de recursos naturais; **as partes definem as condições a seguir discriminadas.**

## II - DEFINIÇÕES

Para os efeitos deste Termo de Compromisso são adotadas as seguintes definições:

I - **Vereda**: espaço brejoso ou encharcado, que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d’água, onde há ocorrência de solos hidromórficos, caracterizado predominantemente por renques de buritis do brejo (*Mauritia flexuosa*) e outras formas de vegetação típica, como campo úmido (Resolução CONAMA nº 303 de 20 de março de 2002)

II - **Campo úmido**: vegetação campestre das veredas que ocorre ao redor do componente arbóreo, com solo permanentemente úmido, onde ocorre o capim-dourado, ou seco nas porções mais altas do relevo;

III - **Roça de toco**: sistema de cultivo baseado na derrubada e queima da vegetação (mata de galeria), seguindo-se um período de cultivo e, após o declínio da fertilidade do solo, um período de pousio para restauração da fertilidade;

IV - **Roça de esgoto**: sistema de cultivo baseado na derrubada, queima, drenagem e barragem dos cursos d’água de veredas.

## III - DO OBJETO DO COMPROMISSO

**Cláusula Primeira** - O presente Termo de Compromisso tem por objetivo estabelecer regras de convivência entre os associados da ASCOLOMBOLAS-Rios residentes no interior da EESGT e o ICMBio, bem como estabelecer condições de uso e manejo das terras e dos recursos naturais da Unidade de Conservação.

Handwritten signatures and initials, including a signature that appears to be 'Alf' and another that appears to be '10/11/10'.

#### IV - DO COMPROMISSO EM FAVOR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Cláusula Segunda** - Em consonância com a Política Nacional do Meio Ambiente, as partes firmam o compromisso de adotar práticas que busquem a conciliação entre a necessidade de preservação e conservação dos recursos ambientais e as necessidades de sobrevivência e bem estar social das famílias residentes na EESGT vinculadas à ASCOLOMBOLAS-Rios, até a regularização fundiária das ocupações, ou outro fato que implique modificação do regime jurídico incidente sobre a área.

#### V- DAS PERMISSÕES

**Cláusula Terceira** - Fica permitida a realização das seguintes atividades na EESGT:

- I - Continuidade da agricultura de subsistência, segundo o uso e manejo tradicionais das famílias residentes, inclusive roças de toco e de esgoto;
- II - Criação de animais domésticos, necessários às famílias para subsistência, trabalho e transporte de carga, segundo o uso e manejo tradicionais, sem aumento dos rebanhos, exceto o resultante da reprodução do atual plantel, limitado à capacidade de suporte da área;
- III - Extração de madeira e palha, exclusivamente com finalidade doméstica, a ser utilizada somente no interior da Unidade de Conservação, para confecção de equipamentos, utensílios e móveis para uso próprio, observados critérios de sustentabilidade e primando pelo não desperdício de recursos naturais;
- IV - Reforma das edificações e manutenção das benfeitorias já existentes, mediante comunicação ao ICMBio, especificando tipo e quantidade de recursos naturais a serem utilizados, quando extraídos do interior da EESGT;
- V - Ampliação ou construção de novas estruturas, avaliadas como indispensáveis à permanência digna, reprodução e subsistência das famílias, mediante prévia autorização do ICMBio, especificando tipo e quantidade de recursos naturais a serem utilizados, quando extraídos do interior da EESGT, e sem pretensão de indenização futura caso venha a ocorrer o reassentamento;
- VI - Extrativismo vegetal de frutos, folhas, cascas e raízes, conforme tradicionalmente praticado e observados os critérios de sustentabilidade;
- VII - Coleta de seda do buriti e capim-dourado para confecção de artesanato, conforme ordenamento instituído pela Portaria Naturatins nº 362 de 25 de maio de 2007 e demais normas vigentes, em áreas previamente acordadas nos Termos de Adesão anexos a este Termo de Compromisso;
- VIII - Pesca artesanal, exercida exclusivamente pelos moradores para consumo próprio, de acordo com a legislação, vedada a captura de espécies constantes em listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção ou localmente ameaçadas, condicionada esta última a ato específico editado pelo ICMBio;
- IX - Captação de água dos rios para uso doméstico e pequena irrigação para fins de subsistência;

Handwritten signatures in black ink, including a large signature at the top right and a smaller one below it.

## VI - DAS RESTRIÇÕES

**Cláusula Quarta** - Não serão permitidas as seguintes atividades na EESGT:

- I - Agricultura (roça) mecanizada;
- II - Introdução e ampliação de pastagens plantadas com gramíneas exóticas ao Cerrado;
- III - Atividade turística;
- IV - Caça.
- V - Introdução de quaisquer espécies de plantas ou animais exóticas ao Cerrado.

## VII - DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

**Cláusula Quinta** - As Partes comprometem-se, neste ato, a criar uma Comissão de Acompanhamento, sob a Coordenação do Ministério Público Federal - MPF - Procuradoria da República no Estado do Tocantins, constituída por 2 (dois) representantes a serem indicados por cada participante, sendo um titular e um suplente, que se reunirá periodicamente, com o propósito de discutir e acompanhar as ações necessárias ao cumprimento deste Termo, bem como propor medidas para aprimoramento do TC. As Partes poderão convidar representantes de outras instituições para compor a Comissão.

**Parágrafo Primeiro** - Os trabalhos da Comissão de Acompanhamento serão subsidiados por informações científicas, inclusive as geradas pelo programa de pesquisa e monitoramento da implementação do presente Termo de Compromisso, a ser desenvolvido pelo ICMBio, em conjunto com as comunidades e instituições parceiras, na perspectiva de geração de conhecimento sobre manejo de Unidades de Conservação do Cerrado. Caso as informações geradas pelo programa acima mencionado indiquem a ocorrência de impacto ambiental ou de ameaça de extinção de qualquer dos recursos naturais existentes na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, serão revistas as obrigações e concessões assumidas por meio deste instrumento.

**Parágrafo segundo** - A Comissão de Acompanhamento deverá se reunir com as famílias para elaboração dos Calendários de Atividades anuais, anexos aos Termos de Adesão.

## VIII - DAS OMISSÕES E DAS DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS

**Cláusula Sexta** - As omissões deste TERMO DE COMPROMISSO, bem como eventuais divergências sobre o pactuado, serão discutidas em reunião da Comissão de Acompanhamento, com a participação obrigatória dos representantes das Partes compromissadas.


  
 ac
   
 R. L. G. L.

X - Queima controlada para atividades tradicionais de roça, previamente autorizada pelo ICMBio, conforme calendário de queima anual aprovado e sob orientação e monitoramento do ICMBio.

XI - Queima controlada para atividades de criação de gado e coleta de capim-dourado, inclusive nos campos úmidos das veredas, previamente autorizada pelo ICMBio, conforme calendário de queima anual aprovado e sob orientação e monitoramento do ICMBio. Fica vedado o uso de fogo para as atividades previstas nesse inciso em matas, capões, buritizais bem como encostas e topos de serras.

**Parágrafo primeiro:** O detalhamento das atividades permitidas, as condições para sua realização, o calendário de atividades, períodos de cultivo e pousio de roças, bem como a delimitação das respectivas áreas de uso constarão de Termo de Adesão, que deverá ser assinado por cada família beneficiária deste Termo de Compromisso.

**Parágrafo segundo:** O termo de adesão terá a mesma vigência do TC, sendo que o Calendário de Atividades será anual e figurará como anexo do termo de adesão, devendo ser acordado entre todas as famílias e a Comissão de Acompanhamento.

**Parágrafo terceiro:** Para a realização das atividades acima elencadas, as áreas a serem utilizadas deverão ser mapeadas e georreferenciadas pelo ICMBio, em parceria com as famílias residentes.

**Parágrafo quarto:** A extração de recursos naturais a que se referem os incisos III, IV e V desta Cláusula destina-se exclusivamente à utilização doméstica no interior da Unidade de Conservação;

**Parágrafo quinto:** É vedada a supressão de plantas presentes em listas oficiais de espécies da flora ameaçadas de extinção;

**Parágrafo sexto:** O prazo para manifestação do ICMBio é de 45 dias, contados a partir da data da protocolização do pedido de autorização a que se referem os incisos V, X e XI, não se considerando deferido o pedido de queima controlada em razão de sua não apreciação no prazo estabelecido.

**Parágrafo sétimo:** A queima controlada não será permitida durante o período crítico da estação seca, nos meses de agosto e setembro.

**Parágrafo oitavo:** Não será autorizada a realização de queima controlada nas áreas de ocorrência do pato mergulhão (*Mergus octosetaceus*) ou seja, ao longo do Rio Novo.

**Parágrafo nono:** A extensão das áreas a serem demandadas para queima controlada para criação de gado e/ou manejo de capim-dourado, inclusive nos campos úmidos em veredas, terá o limite máximo anual de 80 (oitenta) hectares por responsável por rebanho previamente cadastrado e identificado em cada Termo de Adesão por família. Cada autorização de queima controlada não poderá contemplar área maior do que 40 (quarenta) hectares. Não será autorizada queima controlada da mesma área em intervalo inferior a 3 (três) anos;

**Parágrafo décimo:** A queima controlada para criação de gado terá como base 2 (dois) hectares por cabeça de gado.

**Parágrafo décimo-primeiro:** A autorização para queima controlada com o objetivo de manejo do capim-dourado terá limite máximo de 20 (vinte) hectares anuais por família.


## IX - DO DESCUMPRIMENTO E DAS SANÇÕES

**Cláusula Sétima** - Configura descumprimento ou violação, total ou parcial, de compromisso deste Termo, qualquer conduta comissiva ou omissiva imputável às Partes compromissadas, incluídos os signatários dos Termos de Adesão, que se revele incompatível com as obrigações assumidas nas cláusulas acima.

**Cláusula Oitava** - O descumprimento das cláusulas do presente TC ensejará a aplicação das penalidades previstas em lei e as reincidências poderão motivar a rescisão tanto do TC como dos Termos de Adesão.

## X - DA VIGÊNCIA

**Cláusula Nona** - O presente instrumento vigorará pelo período de 3 (três) anos, podendo ser prorrogado ou cancelado a qualquer momento, a critério das Partes.

## XI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Cláusula Décima** - Durante o prazo de vigência deste Termo de Compromisso, o ICMBio, em conjunto com os demais signatários deste instrumento, elaborará o Plano de Consolidação Territorial da área afetada por este TC no interior da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins.

**Cláusula Décima Primeira** - Caberá ao ICMBio buscar parcerias com as prefeituras locais, órgãos de assistência técnica e extensão rural, órgãos ambientais, instituições de pesquisa, ONGs e demais atores a serem identificados, visando a colaboração no controle do uso do fogo, a prospecção de alternativas tecnológicas ambientalmente viáveis para o manejo do capim dourado, implementação de cadeias produtivas alternativas para provimento de fontes de renda complementares, geração de conhecimento a respeito dos impactos do fogo no interior da EESGT e para capacitação e estruturação das comunidades para prevenção e combate aos incêndios, com ênfase em queima controlada.

**Parágrafo Único.** O ICMBio oferecerá capacitação, abafadores e bombas costais necessários para realização de queimadas controladas no interior da EESGT.

**Cláusula Décima Segunda** - O presente Termo de Compromisso não exime as Partes compromissadas de suas responsabilidades de reparação, compensação e indenização por qualquer ato que venha a descumprir a legislação ambiental, nem impede a representação, apuração e responsabilização civil, administrativa e criminal por fatos ilícitos.

**Parágrafo Único** - O presente Termo de Compromisso não exime as Partes compromissadas e os intervenientes do cumprimento de suas atribuições e responsabilidades legais.

Handwritten signatures in black ink, including a large stylized signature and a smaller one below it.

**XII - DA PUBLICAÇÃO**

**Cláusula Décima Terceira** - O INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE publicará no Diário Oficial da União, extrato do presente Termo, no prazo de 20 (vinte) dias após sua assinatura, como condição de eficácia das obrigações pactuadas.

**XIII - DO FORO**

**Cláusula Décima Quarta** - As questões decorrentes deste Termo serão dirimidas na Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado do Tocantins.

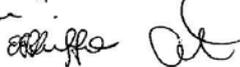
E, por estarem assim combinados, firmam o presente compromisso, em 03 (três) vias de igual teor e forma.

Palmas (TO), de de 2012.

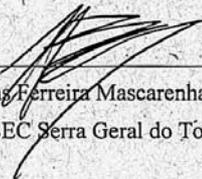
  
**Roberto Ricardo Vizenin**  
 Presidente do Instituto Chico Mendes

  
**Elzita Evangelista R. Rufo**  
 Presidente da ASCOLOMBOLAS-Rios

  
**Alvaro Lotufo Manzano**  
 Procurador da República  
 MPF/TO

Em tempo: O CNPJ da ASCOLOMBOLAS-Rios, à página 01 tem número "12187082/0001-26". Ainda, no item 5, à página 02, onde se lê "a comunidade tradicional denominada Mata Verde já residia", lê-se "as comunidades tradicionais do rio Novo, rio Preto e Riachão já residiam".  


## ANEXO H - Autorização para uso de informações documentais da EESGT.

 ICMBio/CDoc 0671701	
	SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio ESTAÇÃO ECOLÓGICA SERRA GERAL DO TOCANTINS - EESGT
<b>AUTORIZAÇÃO PARA USO DE IMAGEM DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO</b>	
<b>Autorização nº:</b> 14/2013	<b>Digital/SGDOC</b> 0671700
<p>O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal, autoriza a servidora Liliã de Carvalho Lindoso, estudante do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, matriculada sob o registro 2012135452, a fazer uso dos documentos gerados nos processos de construção do Conselho Consultivo e do Termo de Compromisso nº 14 de 31 de agosto de 2012 que entre si firmaram o ICMBio e a ASCOLOMBOLAS-RIOS, da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins para ser utilizado na pesquisa de mestrado sob o título "Recursos de uso comum e Unidades de Conservação: uma análise institucionalista da assinatura de Termos de Compromisso com Populações Tradicionais no interior de UC de Proteção Integral no Corredor Ecológico do Jalapão - TO" e publicação, nas seguintes condições.</p>	
<p><b>CONDIÇÕES GERAIS DA AUTORIZAÇÃO:</b></p>	
<p>a) Esta autorização refere-se apenas ao uso dos documentos produzidos nos processos referenciados acima, exceto os relativos ao Plano de Manejo que está em processo de construção. Qualquer outro uso ou associação a outro estudo ou pesquisa deverá ser previamente autorizado pelo Instituto Chico Mendes;</p>	
<p>b) Nos casos em que, após a emissão da autorização, restar afastado o uso preponderante acadêmico e/ou científico, deverá ser apresentada nova solicitação de autorização ao Instituto Chico Mendes.</p>	
<p>c) Deve constar na dissertação, subproduto o nome da unidade de conservação utilizada e do Instituto Chico Mendes.</p>	
 <hr/> Áquila Ferreira Mascarenhas Chefê da ESEC Serra Geral do Tocantins	

## APÊNDICES

**APÊNDICE A - Perguntas orientadoras, utilizadas complementarmente à história de vida**, para entrevistas com representantes das comunidades locais.

Lembrando questões relevantes para a caracterização que se propõe, as perguntas se encontram divididas em 4 eixos temáticos:

*a) Onde a família está no contexto local:*

A que família local pertence?

Qual a sua profissão? Os filhos seguem a profissão?

Quais atividades desenvolve e qual a contribuição de cada uma na renda familiar?

*b) Caracterizando os gerais, suas instituições e suas transformações:*

O que são os gerais? Onde eles ficam?

Como foi feita a divisão da área onde cada família trabalha?

Teve briga entre as famílias na divisão ou em outros momentos? Como foi resolvida a briga?

Como é que uma família ganha direito a um lugar numa comunidade diferente da que nasceu, ou praqueles que chegam de fora?

Por que alguns moravam nos Gerais, e outros só o usavam pro refrigério? Como era a divisão do pasto entre moradores e não moradores? Havia regras de divisão das áreas, uso do fogo etc? (No caso da Ascolombolas-Rios, por que a maioria das famílias não mora mais nos gerais? No que a saída dos gerais mudou a vida da família? Isso é bom ou é ruim?)

Percebe degradação no ambiente que afete a qualidade de vida ou que atrapalhe a sua produção? (Rio secando, vereda morrendo, capim dourado rareando, caça diminuindo etc)

O que mudou na forma de viver no Jalapão? (Como era a vida de uma criança na sua infância e como é a de uma criança hoje? Como as famílias se sustentavam então e hoje? Como era o dia de trabalho então e hoje?)

Como a chegada das UC mudou a vida no Jalapão? Se não tivesse UC na região, a vida das famílias seria melhor? E o meio ambiente, seria preservado?

Percepção sobre o fogo como elemento integrante de seu manejo produtivo. Por que o fogo é importante pra você? Se tivesse condições de não usar fogo, preferiria? Já houve briga de vizinhos por causa de fogo? Antes queimava mais ou menos? Havia reclamações por causa do uso do fogo? Já perdeu alguma coisa com o fogo, já se machucou? Como se protege do fogo? Se lhe dissessem que o fogo vai destruir o meio ambiente, o que responderia?

*c) Atividade econômica:*

Tem alguma atividade produtiva em que as famílias se ajudam?

Hoje planta mais ou menos do que antes? Planta mais ou menos variedades? A roça é importante para o sustento da família? Vende algum produto que planta, ou beneficia algum produto para vender? Tem algum cultivo que plantava e hoje compra no supermercado? E os frutos nativos, tinha algum que era importante pra alimentação e hoje foi abandonado? E os remédios do cerrado, continua usando?

Desde quando começou a trabalhar com capim dourado? Já usava-o antes de começar a vender? Já houve briga de vizinhos por causa do capim dourado? Como foi resolvido? Como se define a área onde cada um pode coletar?

*d) Ação coletiva:*

Qual é a melhor forma para desenvolver o Jalapão e preservar o meio ambiente? Qual é o melhor futuro para o povo do Jalapão? Como gostaria que sua família vivesse daqui a 20 anos?

Que tipos de serviços seriam importantes para melhorar a vida na região? Que órgãos públicos seriam importantes para ter um escritório na região? Que tipo de apoio considera que poderia melhorar sua situação?

O que acha que as UC deveriam fazer para preservar o meio ambiente sem dificultar a vida das pessoas?

O que é ser quilombola? (para o caso de membros de comunidades auto-declaradas).

Que associações participa? Quando começou a participar da mobilização das comunidades para resolver os conflitos com as UC? O que o levou a se engajar? Valeu a

pena? Que conquistas entende que se devem à mobilização das comunidades? Quem são os parceiros das comunidades? Qual a importância deles para as conquistas?

O que espera que melhore com o Termo de Compromisso? O TC ficou bom? No que ele mudou (ou acha que vai mudar) sua rotina produtiva? Se o monitoramento identificar a necessidade de mudar as técnicas produtivas, porque são impactantes, está disposto a mudar as técnicas? Qual a solução ideal para o conflito entre UC e comunidades?

Informações de base a serem levantadas:

Situação da terra (posse, título, arrendamento etc); Composição da família, quantos trabalham na área familiar e qual o destino dos demais?; Calendário de atividades.

**APÊNDICE B** – Questionários submetidos aos representantes dos órgãos ambientais e demais organizações envolvidas no processo do TC:



Serviço Público Federal  
Fundação Universidade Federal do Tocantins  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional

### **Questionário de Pesquisa**

**“Recursos de uso comum e Unidades de Conservação:** uma análise institucionalista da assinatura de Termos de Compromisso com Populações Tradicionais no interior de UC de Proteção Integral no Corredor Ecológico do Jalapão”

**Pesquisadora:** Lílian de Carvalho Lindoso

**Orientadora:** Profa. Dra. Temis Gomes Parente

O objetivo desta pesquisa é analisar, a partir do estudo de caso do Corredor Ecológico do Jalapão, se e como os Termos de Compromisso com Populações Tradicionais no interior de Unidades de Conservação de Proteção Integral podem contribuir para inovações institucionais na conservação da biodiversidade. Nosso referencial teórico se baseia na pesquisa laureada com o Prêmio Nobel da Economia sobre os Recursos de Uso Comum (RUC), de Elinor Ostrom. Sistematizando experiências ao redor do globo de arranjos coletivos exitosos e outros frágeis para o manejo destes recursos, a autora definiu princípios de organização que buscaremos aplicar à região do Jalapão. A partir de uma caracterização histórica, que iniciará com o resgate das instituições locais anteriores à chegada da conservação na região, procederemos a uma caracterização da situação estruturada em torno dos Termos de Compromisso, a partir da visão dos distintos atores envolvidos no processo: gestores ambientais, movimentos sociais, organizações de apoio, pesquisadores, órgãos intervenientes, colegiados e comunidades locais.

Em função do grande número de atores envolvidos, as entrevistas, embora mais ricas, foram adotadas preferencialmente para as comunidades locais; o questionário que nossos demais entrevistados receberam constitui-se de perguntas abertas, que serão trabalhadas mediante o método da análise de conteúdo, agrupando os argumentos mais recorrentes por setor de representação e no cômputo geral. A opção pelo questionário, portanto, deu-se exclusivamente por facilitar o tratamento dos dados. A identificação do respondente é opcional.

**Agradecemos sua participação e empenho, e gentilmente solicitamos o retorno dos questionários até o dia 30 de julho de 2013.**

Instituição/Setor de lotação: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Identificação (opcional): \_\_\_\_\_

Email e telefone para contato: \_\_\_\_\_

Tempo de atuação na região do Jalapão: \_\_\_\_\_

Instruções para o preenchimento do questionário:

- Responda diretamente no arquivo digital, e envie para o email: [lilian.lindoso@icmbio.gov.br](mailto:lilian.lindoso@icmbio.gov.br).
- Não há limite para o tamanho das respostas, e se houver alguma consideração que considerar relevante e que não tenha sido contemplada por nenhuma das perguntas, ao final do questionário há um espaço franqueado para o registro.
- Quaisquer dúvidas podem ser dirimidas por email ou no telefone (63) 9242-6660.

Perguntas:

1. O Jalapão é... (o que ele representa para você):
2. Qual a contribuição das UC ao desenvolvimento regional local do Jalapão (a que efetivamente é trazida ou que tenha potencial)?
3. O conhecimento tradicional local contribui ou pode contribuir com a conservação do Jalapão? Justifique.
4. O que espera dos Termos de Compromisso com populações tradicionais no Jalapão? Quais os principais desafios à sua implementação?
5. O instrumento “Termo de Compromisso” pode trazer inovações para a conservação? Quais?
6. Espaço aberto para considerações do seu interesse: