**ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

# DESCOBRINDO MATUREMBÁ: NOVOS ARRANJOS PARA UMA GOVERNANÇA POLICÊNTRICA NO PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO SOB A LENTE DO IAD FRAMEWORK

Por

TIAGO CACIQUE MORAES

CUMURUXATIBA, 2026

**ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

# DESCOBRINDO MATUREMBÁ: NOVOS ARRANJOS PARA UMA GOVERNANÇA POLICÊNTRICA NO PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO SOB A LENTE DO IAD FRAMEWORK


Por

TIAGO CACIQUE MORAES

ORIENTADOR

ROBERTO HOFFMANN PALMIERI


TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE


IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS
CUMURUXATIBA, 2026

**Ficha Catalográfica**

Moraes, Tiago Cacique
DESCOBRINDO MATUREMBÁ: NOVOS ARRANJOS PARA UMA GOVERNANÇA POLICÊNTRICA NO PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO SOB A LENTE DO IAD FRAMEWORK / Tiago Cacique Moraes. – Cumuruxatiba, BA, 2026. 196 folhas. : il.

Trabalho Final (Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2026.

Oriientador: Roberto Hoffmann Palmieri
1. Governança Policêntrica. 2. Parque Nacional do Descobrimento. 3. IAD Framework. 4. Povo Pataxó. 5. Dupla Afetação.
I. Palmieri, Roberto Hoffmann (orientador). II. Escola Superior deonservação Ambiental e Sustentabilidade. III. Instituto de Pesquisas Ecológicas. IV. Título.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Roberto Hoffmann Palmieri (Orientador)
Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (ESCAS / IPÊ)

---

Prof. Dr. Claudio Valladares Pádua (Membro Interno)
Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (ESCAS / IPÊ)

---

Profª. Dra. Iara Vasco Ferreira (Membro Externo)
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

**LOCAL E DATA**

Ambiente Virtual (Defesa realizada online via plataforma Zoom de videoconferência)
25 de setembro de 2026, às 14h00.

*À minha família — meus pais, irmãos e familiares —, que de forma incondicional e silenciosa sustentaram meus passos nesta travessia. Àqueles que proveram o amparo material necessário e o acolhimento afetivo mais próximo nos momentos de incerteza, dedico esta conquista por representarem, verdadeiramente, meu mais sólido pilar de sustentação.*

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste Mestrado Profissional não representa o término de um esforço isolado, mas sim a celebração de uma valiosa rede de cooperação, afeto e saberes aninhados que se cruzaram no Extremo Sul da Bahia, território onde vivo.

À ESCAS / IPÊ e à Veracel Celulose, expresso minha sincera gratidão pela sólida estrutura de apoio e pelo financiamento da bolsa de estudos que viabilizou esta formação ao longo de toda a nossa jornada. Agradeço de forma especial a Cristi e a Rô, cuja presença atenta, carinho e assistência em cada momento tornaram a rotina acadêmica viável e acolhedora. Registro também meu reconhecimento a Edu Ditt, pela generosidade e suporte ao longo deste percurso.

Ao meu orientador, Roberto Palmieri, dedico minha profunda admiração e um agradecimento muito especial por sua paciência inesgotável, respeito aos meus tempos e condução primorosa. Palmieri foi uma fonte constante de inspiração, acolhendo generosamente minhas dúvidas, angústias e receios desde as primeiras discussões sobre bioeconomia até a estruturação do IAD Framework como modelo analítico do meu trabalho. Seguir suas orientações foi um privilégio acadêmico que levarei para toda a minha vida profissional.

Ao prof. Claudio Pádua, agradeço pelas ricas conversas e reflexões significativas que moldaram o escopo desta pesquisa. Sua visão empreendedora, inspiradora e de vanguarda no campo da biologia da conservação foi um farol indispensável desde as primeiras instabilidades na definição deste objeto de estudo.

À Iara Vasco, manifesto minha total admiração científica. Sua tese de doutorado revelou-se a verdadeira espinha dorsal, bússola e ponto de partida analítico para a construção deste trabalho, descortinando os caminhos teóricos dos bens comuns e dos sistemas socioecológicos. Conhecer posteriormente sua atuação no serviço público de excelência foi a confirmação de que é possível uma governança ambiental verdadeiramente comprometida com a sociobiodiversidade.

Agradeço imensamente à equipe gestora do Parque Nacional do Descobrimento pelo apoio fundamental. A Deborah Castro, Nívea, Rafaela e Silvinha, expresso minha gratidão pelas entrevistas concedidas e pela atenção e suporte administrativo indispensáveis para que eu obtivesse acesso a documentações cruciais para esta pesquisa. Aos gestores anteriores, Juliana Fukuda e Rafael Rossato, agradeço pelos relatos generosos e pelas informações históricas valiosas que conferiram enorme riqueza à reconstituição do processo de gestão compartilhada. Estendo meu reconhecimento aos demais entrevistados que disponibilizaram seu tempo e conhecimento para enriquecer este diagnóstico.

Ao Povo Indígena Pataxó da Terra Indígena Comexatibá, dedico meu mais profundo respeito e agradecimento por compartilharem seus ensinamentos seculares e por me acolherem generosamente em seu território. Aprender com sua luta e resiliência e compreender a conservação da Mata Atlântica sob a ótica dessa sabedoria ancestral transformou não apenas esta pesquisa, mas minha própria visão de mundo.

Por fim, dedico um agradecimento coletivo e profundamente afetuoso aos meus colegas da Turma de Mestrado Porto Seguro (2024-2026), com quem compartilhei risadas, angústias e intensos momentos de aprendizado que tornaram essa jornada uma experiência humana inesquecível. Estendo este sentimento aos meus amigos de caminhada, que ofereceram escuta atenta, incentivo e acolhimento nos dias mais exaustivos de escrita. À minha família — meus pais, irmãos, tios e familiares —, agradeço pelo amor incondicional, pelo suporte material indispensável que viabilizou este curso e pela presença constante que representou meu mais sólido porto seguro. A todos aqueles que, mesmo não citados nominalmente, estiveram presentes com um gesto de apoio, uma palavra de encorajamento ou uma escuta atenta, expresso meus sinceros agradecimentos.

# Sumário


Lista de Tabelas 9
Lista de Figuras 10
Lista de Abreviações 11
Resumo 13
Introdução 15
Objetivos Geral e Específicos: 21
Metodologia de Pesquisa: 21
- Natureza e abordagem da pesquisa 21
- Caracterização do estudo de caso: Parque Nacional do Descobrimento (PND) 22
- Procedimentos de coleta de dados secundários: Pesquisa bibliográfica e documental 25
- Coleta de dados primários: Entrevistas semiestruturadas e observador participante 27
- Procedimentos de análise e aspectos éticos 31

Os Sistemas Socioecológicos na obra de Berkes, Colding e Folke: Fundamentos, arquitetura e saberes tradicionais 34
A evolução da governança dos comuns: Do fatalismo de Hardin ao paradigma da gestão policêntrica 43
O modelo analítico: O Institutional Analysis and Development (IAD) Framework 56
Panorama das transformações da Política Mundial de Áreas Protegidas 62
- A evolução conceitual das áreas protegidas 62
- Evolução Político-Institucional 67
- Governança e Inclusão 73

A Política Brasileira de Áreas Protegidas 78
- Um breve panorama da política ambiental brasileira 78
- O SNUC como marco de gestão territorial 85
- O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) como marco de inclusão social e integração na paisagem 98
- A importância ambiental estratégica das Terras Indígenas (TIs) na conservação da Biodiversidade 101
- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) como marco da política ambiental indigenista 104

Do conflito à cogestão: A transição institucional e a efetividade da governança compartilhada no Parque Nacional do Descobrimento 112
- A histórica presença dos Pataxós no extremo sul da Bahia 112
- A criação do Parque Nacional do Descobrimento e a permanência do conflito com o povo Pataxó (1999-2015) 120
- O ápice do desencontro territorial: Ofensiva jurídica, resistência Pataxó e o limiar da mediação (2015–2017) 127

Do conflito à pactuação: a transição institucional para um modelo de cogestão do PND (2017-2018) 132
A práxis da convivência: Institucionalização e resiliência na gestão compartilhada do PND (2018–2024) 140
Entre o diálogo e a precariedade: Protagonismo Pataxó e a maturidade da gestão compartilhada (2024–2026) 149
Anatomia e resiliência da cogestão: Um diagnóstico institucional sob o IAD Framework 153
A configuração atual da situação de ação (A geometria do TC 02/2018) 158
A revisão do Plano de Manejo à luz do IAD Framework 163
O Funcionamento das Arenas Aninhadas (A Policentricidade na Prática) 166
Avaliação da Robustez: Os Oito Princípios de Design de Ostrom 171
Considerações Finais 176
Síntese da problemática e dos objetivos da pesquisa 176
Implicações teóricas e práticas 178
Limitações da pesquisa e a necessidade de rigor crítico 179
Perspectivas futuras de pesquisa (A escala macro-regional) 180
Referências Bibliográficas 183
Apêndice A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) 193
Anexo A: Autorização de Pesquisa SISBIO 195

# Lista de Tabelas

Tabela 1: Tabela Sintética da Amostra Primária de Entrevistas 29
Tabela 2. Evolução do conceito de área protegida: De ilhas a redes, a paisagens e à abordagem socioecológica. 65
Tabela 3: Categorias de Manejo de Áreas Protegidas da IUCN 69
Tabela 4: Tipos de Governança de Áreas Protegidas da UICN 75
Tabela 5: Categorias de manejo de UCs do SNUC 86
Tabela 6: Síntese do Etnozoneamento 135
Tabela 7: Matriz de Configuração da Situação de Ação no PND 161
Tabela 8: A Evolução da Situação de Ação nos Planos de Manejo do PND 164
Tabela 9: Matriz de Robustez Institucional: Os 8 princípios de Ostrom no Sistema Socioecológico do PND e TI Comexatibá 173

# Lista de Figuras

Figura 1: Mapa de localização do Parque Nacional do Descobrimento 23
Figura 2: Estrutura conceitual para análise de Sistemas Socioecológicos interligados 39
Figura 3: Framework de Oakerson para análise dos bens comuns (1992) 47
Figura 4: Framework de Oakerson com padrão dinâmico 50
Figura 5: Componentes básicos do Institutional Analysis and Development Framework (IAD Framework) 57
Figura 6: Estruturas GeoEspaciais e Conectividade de Áreas Protegidas 94
Figura 7: Parque Nacional do Descobrimento, TI Comexatiba e Áreas de Uso dos Pataxó (zonas de uso intensivo + intermediário): 137
Figura 8: Funcionamento das Arenas Aninhadas no PND 170

# Lista de Abreviações

| | |
|---|---|
| **AGU** | Advocacia-Geral da União |
| **APA** | Área de Proteção Ambiental |
| **APs** | Áreas Protegidas |
| **Arie** | Área de Relevante Interesse Ecológico |
| **CDB** | Convenção sobre Diversidade Biológica |
| **CF/88** | Constituição Federal de 1988 |
| **CPR** | Recurso de Uso Comum (*Common-Pool Resource*) |
| **Esec** | Estação Ecológica |
| **Flona** | Floresta Nacional |
| **FUNAI** | Fundação Nacional dos Povos Indígenas |
| **GTI** | Grupo de Trabalho Interinstitucional |
| **IAD** | *Institutional Analysis and Development* (Framework) |
| **IAG** | Inteligência Artificial Generativa |
| **ICCAs** | Territórios e Áreas Conservados por Povos Indígenas e Comunidades |
| **ICMBio** | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| **IPÊ** | Instituto de Pesquisas Ecológicas |
| **MN** | Monumento Natural |
| **MPF** | Ministério Público Federal |
| **OIT** | Organização Internacional do Trabalho |
| **OMECs** | Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas |
| **OSC** | Organizações da Sociedade Civil |
| **Parna** | Parque Nacional |
| **PGR** | Procuradoria-Geral da República |
| **PND** | Parque Nacional do Descobrimento |
| **PNAP** | Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas |
| **PNGATI** | Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas |
| **PPCDAm** | Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal |
| **Rebio** | Reserva Biológica |
| **Refau** | Reserva de Fauna |
| **Resex** | Reserva Extrativista |
| **RPPN** | Reserva Particular do Patrimônio Natural |
| **RVS** | Refúgio de Vida Silvestre |
| **SES** | Sistemas Socioecológicos |

| | |
|---|---|
| **SISBIO** | Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade |
| **SNUC** | Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza |
| **TC** | Termo de Compromisso |
| **TEK** | Conhecimento Ecológico Tradicional (*Traditional Ecological Knowledge*) |
| **TI** | Terra Indígena |
| **UC** | Unidade de Conservação |
| **UICN** | União Internacional para Conservação da Natureza |

# Resumo

A governança do Parque Nacional do Descobrimento (PND) atravessa uma transição paradigmática que reflete, na política ambiental de áreas protegidas, o esgotamento do modelo de "conservação fortaleza" e a ascensão de abordagens baseadas na sociobiodiversidade. Historicamente marcado por conflitos territoriais decorrentes de uma racionalidade estatal excludente que segrega a humanidade da natureza, o PND vivencia hoje um processo de repactuação institucional frente à sobreposição com a Terra Indígena Comexatibá. Esta pesquisa objetivou analisar como a implementação de instrumentos inovadores de gestão — o Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018 e o etnozoneamento — e sua posterior incorporação ao Plano de Manejo de 2024 reconfiguraram as regras em uso *(rules-in-use)* e as arenas de ação locais, avaliando a robustez do arranjo socioecológico resultante. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso qualitativo, de natureza aplicada e fins exploratórios, fundamentado na triangulação de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com gestores ambientais e especialistas do terceiro setor, analisado sob a lente do *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework* de Elinor Ostrom. Os resultados demonstram que o TC nº 02/2018 operou como um ato de modelagem institucional (*institutional crafting)*, substituindo as regras formais de exclusão por acordos de convivência com usos regulados e um etnozoneamento que restringiu o impacto humano a menos de 10% da área de sobreposição. Essa mudança foi consolidada na revisão do Plano de Manejo de 2024, que instituiu a "Zona de Sobreposição Territorial" permanente e elevou a "Cultura Pataxó" à condição de Recurso e Valor Fundamental (RVF) da unidade. Mapeou-se um arranjo policêntrico estruturado em três níveis de arenas de ação aninhadas: o Comitê de Diálogo (CDGT - operacional), o Conselho Consultivo (escolha coletiva) e a Comissão de Acompanhamento (constitucional). O diagnóstico de robustez baseada nos Princípios de Ostrom revelou um diagnóstico ambivalente: se o sistema apresenta alta resiliência política e mediação de conflitos (Princípios 3, 6, 7 e 8), sua sustentabilidade encontra-se ameaçada pelo esvaziamento material das regras de provisão do Estado (Princípios 2 e 4). Conclui-se que o ganho normativo da cogestão corre risco de colapso se o Estado brasileiro não assegurar um suporte orçamentário e logístico perene e compatível com a complexidade da gestão compartilhada.

**Palavras-chave:** IAD Framework. Elinor Ostrom. Parque Nacional do Descobrimento. Povo Pataxó. Dupla Afetação. Governança Policêntrica.

# Abstract

The governance of the *Descobrimento* National Park (PND) is undergoing a paradigm shift that reflects, within protected area environmental policies, the exhaustion of the "fortress conservation" model and the rise of sociobiodiversity-based approaches. Historically marked by territorial conflicts arising from an excluder state rationality that segregates humanity from nature, the PND is currently experiencing a process of institutional renegotiation in response to its spatial overlap with the Comexatibá Indigenous Territory. This research aimed to analyze how the implementation of innovative shared governance instruments—namely the Term of Commitment (TC) No. 02/2018 and ethno-zoning—and their subsequent incorporation into the 2024 Management Plan reconfigured local rules-in-use and action arenas, while evaluating the robustness of the resulting social-ecological arrangement. Methodologically, this is a qualitative, applied, and exploratory case study grounded in the triangulation of document research and semi-structured interviews with environmental public servers and third-sector specialists, analyzed through the lens of Elinor Ostrom's Institutional Analysis and Development (IAD) Framework. The results demonstrate that the TC No. 02/2018 operated as an act of institutional crafting, replacing formal exclusion rules with coexistence agreements featuring regulated uses and an ethno-zoning scheme that restricted human impact to less than 10% of the overlapping area. This shift was consolidated in the revision of the 2024 Management Plan, which established a permanent "Territorial Overlap Zone" and elevated "Pataxó Culture" to the condition of Fundamental Resource and Value (FRV) of the protected area. A polycentric arrangement structured across three tiers of nested action arenas was mapped: the Dialogue Committee (CDGT—operational level), the Advisory Council (collective-choice level), and the Monitoring Commission (constitutional level). The robustness diagnosis based on Ostrom's Design Principles revealed an ambivalent outcome: while the system exhibits high political resilience and conflict mediation capacity (Principles 3, 6, 7, and 8), its long-term sustainability is threatened by the material depletion of the state's provision rules (Principles 2 and 4). The study concludes that the normative gains of co-management are at risk of collapsing if the Brazilian State fails to secure permanent budgetary and logistical support compatible with the complexity of shared management.



**Keywords:** IAD Framework. Elinor Ostrom. Discovery National Park. Pataxó People. Dual Affectation. Polycentric Governance.

# Introdução

O Antropoceno tem sido descrito pela literatura como um período marcado por uma profunda crise socioecológica global, impulsionada por um modelo civilizatório centrado no crescimento econômico predatório, cenário no qual as Áreas Protegidas (APs) emergiram como a principal resposta geopolítica para a conservação. A grande aceleração das transformações do uso da terra e a consequente perda acelerada de biodiversidade elevaram a criação de APs ao status de estratégia primordial para a salvaguarda dos ecossistemas vitais (PALOMO et al., 2014).

Para operacionalizar a resposta à essa crise, a comunidade científica internacional e os organismos multilaterais têm se mobilizado na formulação de estratégias e metas globais de conservação que impulsionaram significativamente a expansão territorial das APs. Esforços institucionais pautados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) culminaram em diretrizes objetivas como a Meta 11 de Aichi e, mais recentemente, a Meta 3 do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal, que estipulam o compromisso de conservar 30% das áreas terrestres e marinhas de importância para a biodiversidade até 2030 (MARETTI et al., 2023). Fruto dessa trajetória de indução política, as áreas protegidas alcançaram uma expressiva, embora insuficiente, cobertura global de 17,33% das terras e o alcance de 9,79% nos oceanos em abril de 2026 (UNEP-WCMC;2026) .

A despeito do contínuo esforço de expansão da rede de APs mundial, as estratégias tradicionais têm apresentado limitações para conter o avanço das pressões antrópicas sobre os ecossistemas, motivando debates sobre possíveis revisões de seus fundamentos conceituais e institucionais. Os interesses econômicos expansionistas e exploratórios continuam a promover transformações intensivas no uso do solo, forças que constantemente "sangram" para o interior das APs, ameaçando a integridade de seus recursos biológicos (PALOMO et al., 2014). Fica evidente que a simples demarcação cartográfica pode ser insuficiente para blindar os ecossistemas das ameaças oriundas de um entorno degradado (MARETTI et al., 2023). A literatura tem mostrado que para garantir a eficácia e efetividade reais das políticas de conservação, é necessário o rompimento com matrizes obsoletas de gestão através de duas vias interdependentes: uma evolução conceitual sobre a

nossa compreensão dos modelos ecológicos, e uma evolução político-institucional na própria arquitetura de governança do território.

No que tange à evolução teórico conceitual, é importante a transição do modelo de "Ilhas Isoladas" para a gestão baseada em "Sistemas Socioecológicos" (SES). Conceituados na literatura clássica por Berkes, Colding e Folke (2003), os SES são definidos como sistemas complexos adaptativos integrados, nos quais as esferas humanas (sociais, políticas, culturais e econômicas) e os componentes biofísicos estão intrinsecamente acoplados e coevoluem em estreita relação de interdependência Sob esse enfoque, assume-se que qualquer delineação rígida dividindo a sociedade e a natureza é artificial e arbitrária. Historicamente, contudo, as APs foram administradas como fragmentos intocados isolados em matrizes de território degradado, uma abordagem que falha ao ignorar a permeabilidade dos fluxos biológicos e sociais que atravessam continuamente suas fronteiras (PALOMO et al., 2014). Ao adotar o enfoque dos SES, o ordenamento reconhece que os componentes humanos e biofísicos estão fortemente interligados em múltiplas escalas e não podem ser gerenciados de modo segregado (PALOMO et al., 2014). Essa perspectiva sistêmica sustenta que a resiliência ecológica no longo prazo não é alcançada pelo isolamento espacial, mas pela integração funcional das APs à paisagem habitada e multifuncional do seu entorno.

Simultaneamente, a evolução político-institucional pressupõe a superação do modelo estatal excludente em favor de arranjos de governança pautados na colaboração, na equidade e nos direitos humanos. Historicamente, a criação de Áreas Protegidas (APs) foi guiada pelo "paradigma de Yellowstone", fundamentado em uma ontologia que separa rigidamente a humanidade do mundo natural e perpetua o mito da natureza intocada. A transposição desse modelo de "conservação fortaleza" para países megadiversos do Sul Global resultou em graves conflitos socioambientais, invisibilizando ou expulsando povos indígenas de seus territórios ancestrais sob a premissa de proteger ecossistemas supostamente "vazios" (DIEGUES, 2019). Diversos estudos apontam limitações dessa abordagem tanto sob a perspectiva da justiça social quanto da efetividade ecológica (DIEGUES, 2019; SILVA, 2017).

Em contrapartida e como resposta a essas violações, o "Novo Paradigma" da conservação, consolidado no V Congresso Mundial de Parques em Durban (2003), introduziu mudanças relevantes na forma como a conservação passou a incorporar direitos humanos e participação social , exigindo o compartilhamento de poder e a justa repartição de custos e benefícios para com as populações (PHILLIPS, 2003; MARETTI et al., 2023). A inclusão da diversidade sociocultural na tomada de decisão deixa, portanto, de ser apenas um componente ético, mas um requisito prático indispensável à viabilidade e à legitimidade das políticas de conservação na atualidade.

O arcabouço normativo brasileiro é considerado inovador em alguns aspectos por internalizar os recentes acordos da governança ambiental global a partir de bases profundamente socioambientalistas. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a ratificação de tratados multilaterais decisivos, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 1989), o Brasil desenvolveu uma estrutura jurídica que tende vincular o dever de proteção da biodiversidade à salvaguarda dos territórios tradicionais (FERREIRA, 2018; PRATES; IRVING, 2015). Ao atrelar a sociodiversidade aos esforços ecológicos, o Estado reconhece formalmente que a manutenção dos biomas está intrinsecamente ligada às dinâmicas socioculturais originárias, substituindo a lógica isolacionista por uma plataforma legal que valida os povos indígenas e as comunidades tradicionais como guardiões e parceiros legítimos na gestão territorial.

A materialização legal dessa política ocorreu substancialmente com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), por meio da Lei nº 9.985/2000, que atua como o principal instrumento ordenador dos espaços naturais protegidos no país. Com objetivos que vão da preservação de ecossistemas à promoção do desenvolvimento local, o SNUC organizou 12 categorias de manejo divididas em dois grandes grupos: as de Proteção Integral, de caráter restritivo, e as de Uso Sustentável, que rompem com a perspectiva biocêntrica clássica ao assumirem características de um sistema socioecológico. O sistema apresentou características inovadoras, ainda, ao prever instrumentos de gestão participativa, como os conselhos gestores, e de governança geoespacial

integradora, por meio de mosaicos e corredores ecológicos que promovem a conectividade na paisagem (BRASIL, 2000). Essa vocação sistêmica foi posteriormente consolidada pelo Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), de 2006, que representou um avanço relevante ao incorporar as terras indígenas e os territórios quilombolas como elementos formais e integradores da conservação (PRATES; IRVING, 2015), refletindo os avanços políticos e conceituais do final do século XX.

A despeito da robustez e dos aspectos inovadores desta arquitetura legal, a política de áreas protegidas apresenta tensões estruturais relevantes ao se chocar frontalmente com as políticas públicas de proteção aos direitos indígenas e tradicionais. As categorias de proteção integral operam sob a premissa da interdição da presença humana e, ao serem criadas de cima para baixo em territórios ancestralmente ocupados, geram severos conflitos socioambientais com prejuízos severos para ambos os lados. Essa contradição de agências governamentais alimenta o que Prates e Irving (2015) diagnosticam como uma "esquizofrenia institucional": o mesmo Estado que assegura constitucionalmente os direitos originários dos povos indígenas (Art. 231 da CF/88) impõe, via órgãos ambientais, um regime de exclusão sobre seus territórios, resultando no fenômeno contencioso da "sobre[im]posição" territorial como bem atesta Ferreira (2014). A dimensão desse passivo é alarmante; dados de Madeira et al. (2015) demonstram a existência de 132 interfaces territoriais conflituosas apenas no âmbito das UCs federais de Proteção Integral, afetando diretamente agricultores familiares, populações tradicionais, indígenas e quilombolas. A implementação desse modelo conservacionista frequentemente resultou na restrição ou criminalização de práticas tradicionais e corrói a legitimidade da política ambiental no território. (MADEIRA et al, 2015)

O fenômeno da sobreposição evidencia, em sua expressão máxima, o choque histórico e a desarticulação crônica entre as políticas públicas ambiental e indigenista no Brasil. Ao impor finalidades distintas sobre um mesmo espaço geográfico, geridas por órgãos desarticulados, o Estado força a colisão entre o regime de propriedade estatal restritivo e o sistema de apropriação comunal indígena, desencadeando intensas disputas pelo controle do território e uso dos

recursos comuns (FERREIRA, 2014). Embora existam avanços conceituais e político-institucionais recentes que tentam enlaçar essas agendas, as análises empíricas demonstram que o padrão de interação do órgão ambiental permanece, via de regra, autoritário, perpetuando o isolamento e a violência no "chão da floresta" (FERREIRA, 2018). A persistência desses conflitos etnoecológicos escancara o hiato entre a teoria e a prática da gestão pública, abrindo um questionamento central para a ecologia política: até que ponto, ou em que medida, as alterações nas "regras formais" (leis e decretos colaborativos) têm sido capazes de modificar as "regras em uso" que de fato governam as decisões e as relações de poder nessas áreas protegidas?

O Parque Nacional do Descobrimento (PND), situado na região de rica megabiodiversidade da Hileia Baiana, materializa esse conflito etnoecológico – entre o modelo preservacionista clássico e a ocupação ancestral. Criado em 1999, o parque sobrepõe-se à Terra Indígena Comexatibá, deflagrando um momento inicial de intensos conflitos envolvendo desapropriações, deslocamentos populacionais e restrições aos modos de vida tradicionais (SILVA, 2018).

A superação desse cenário de invisibilidade jurídica e exclusão em favor de uma parceria na proteção ambiental teve como marco a criação, em 2017, de um grupo de trabalho interinstitucional (GTI). Com a mediação do Ministério Público Federal (MP) e a participação direta do ICMBio, da FUNAI e de lideranças de seis aldeias Pataxó, o esforço conjunto resultou na assinatura do Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018. Este instrumento tem é fundamental para operar a transição da estrutura de governança do PND para um modelo de cogestão, fundamentado no reconhecimento da dupla afetação territorial (CALÇAVARA; FUKUDA; BERTIER, 2023). Ao funcionar como um instrumento conciliatório, o TC reafirmou o regime de dupla afetação e instituiu um etnozoneamento, delimitando áreas e estabelecendo ações para garantir a permanência do povo Pataxó e fomentar o desenvolvimento de iniciativas para sua manutenção sustentável no território, a exemplo do etnoturismo e da restauração florestal ecológica. O amadurecimento dessa relação colaborativa reflete-se, também, em outros marcos institucionais recentes como processo participativo para a revisão do Plano de Manejo da unidade, aliado a iniciativas conjuntas de capacitação comunitária, como cursos de condutores de

visitantes e planejamento de trilhas de longo curso, sinalizando uma mudança estrutural na gestão do espaço (CALÇAVARA; FUKUDA; BERTIER, 2023).

O estudo de caso do PND configura-se, portanto, como uma oportunidade de investigar esse processo empírico de transição paradigmática da ecologia política brasileira. A superação da rivalidade histórica permite analisar de que modo as mudanças nas "regras formais" reconfiguraram as arenas de ação, transformando as interações entre os agentes públicos ambientais e os representantes Pataxó. Compreender essa mudança é fundamental para atestar se a alteração normativa logrou êxito em modificar as "regras em uso" no cotidiano territorial, deslocando o padrão de relacionamento de um cenário de violento conflito para um momento conciliatório efetivo de cogestão dos bens comuns (OSTROM, 2010).

Para diagnosticar o vigor e os limites dessa nova estrutura de poder, a pesquisa irá adotar o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framewor*k, desenvolvido por Elinor Ostrom, como lente metodológica central. A mobilização desse arcabouço analítico, voltado para a gestão de recursos de uso comum (*commons*), oferece os parâmetros adequados para mapear o hiato que separa as regras formais estatais das "regras em uso" aplicadas diretamente na arena decisória local (OSTROM, 2010). A escolha desse modelo também garante o rigor necessário para mensurar a robustez dos acordos pactuados e avaliar se o regime de dupla afetação no PND traduz-se em uma verdadeira transição para uma gestão compartilhada e paritária ou se ainda perpetua disparidades estruturais de tomada de decisão.

Desta forma, esse estudo se propõe a analisar como as mudanças institucionais funcionam na prática, observando a capacidade de absorção desse novo marco normativo na Hileia Baiana. Encerra-se assim esta introdução com a seguinte pergunta condutora de pesquisa:

**Como a implementação do Termo de Compromisso nº 02/2018 e sua incorporação ao Plano de Manejo de 2024 reconfiguraram as regras em uso e as arenas de ação na interface entre o Parque Nacional do Descobrimento e a Terra Indígena Comexatibá, e em que medida esse novo arranjo apresenta características de robustez institucional segundo o IAD Framework?**

# Objetivos Geral e Específicos:

### Objetivo Geral

Analisar como a implementação do Termo de Compromisso nº 02/2018 e sua incorporação ao Plano de Manejo de 2024 reconfiguraram a governança da área de dupla afetação entre o Parque Nacional do Descobrimento e a Terra Indígena Comexatibá, avaliando a robustez do arranjo institucional resultante à luz do IAD Framework.

---

### Objetivos Específicos

**Objetivo Específico 1:** Analisar como o Termo de Compromisso nº 02/2018 e o Plano de Manejo (2024) alteraram as regras formais e reconfiguraram as regras em uso (*rules-in-use*) na área de dupla afetação.

**Objetivo Específico 2:** Mapear o funcionamento das arenas de ação aninhadas (Comitê de Diálogos e Gestão Territorial, Conselho Consultivo do PND e Comissão de Acompanhamento), investigando a coordenação de escalas cruzadas e as relações de poder interinstitucionais.

**Objetivo Específico 3:** Diagnosticar a robustez do novo arranjo institucional a partir da aplicação dos 8 Princípios de Design Institucional de Ostrom.

# Metodologia de Pesquisa:

### Natureza e abordagem da pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada e objetivos exploratórios, adotando o estudo de caso como estratégia central de investigação. Segundo Gil (2002), a pesquisa aplicada caracteriza-se pelo interesse prático, sendo dirigida à solução de problemas específicos. A escolha pelo método qualitativo justifica-se pela necessidade de compreender processos sociais complexos e subjetivos, como a sobreposição do Parque Nacional do Descobrimento (PND) à Terra Indígena (TI) Comexatibá, o regime jurídico de dupla

afetação, a construção coletiva do Termo de Compromisso e a formação de redes de governança colaborativa entre os agentes públicos e a comunidade Pataxó.

Minayo (2006) defende que a pesquisa qualitativa é a que melhor responde a questões muito particulares e a processos sociais que não podem ser reduzidos a variáveis numéricas. Complementarmente, utiliza-se a estratégia do estudo de caso, que, conforme definido por Yin (2001), é a modalidade indicada para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. O estudo de caso do PND permite o aprofundamento em uma realidade territorial específica e uma escala temporal marcada por pontos de inflexão que transitam do conflito entre os agentes do Parque e o povo Pataxó à conciliação.

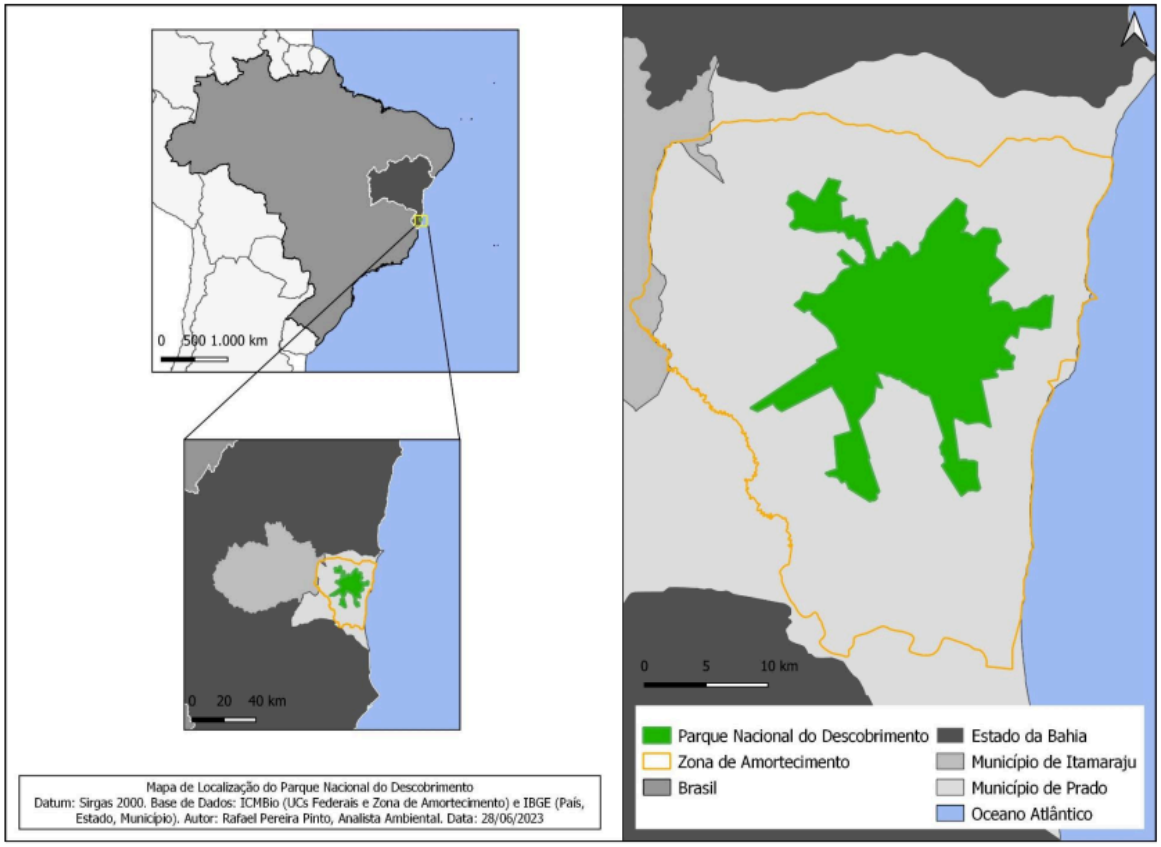
É importante delimitar o escopo desta investigação restringindo-se estritamente à análise da engenharia institucional dos novos arranjos de governança estabelecidos a partir do Termo de Compromisso nº 02/2018 e da revisão do Plano de Manejo. Desta maneira, esta pesquisa não se propôs a investigar ou mensurar, de que maneira essa mudança de paradigma tem resultado na melhoria direta de indicadores socioecológicos ou biológicos no território. Sob a lente metodológica do IAD Framework, o enfoque do estudo afasta-se da avaliação de impactos ecológicos quantitativos para atuar como uma análise de robustez da estrutura de governança, limitando-se a diagnosticar como a reconfiguração das "regras em uso" e a redistribuição de poder nas arenas de ação viabilizaram a transição institucional de um modelo de exclusão para a efetiva pactuação da cogestão.

## Caracterização do estudo de caso: Parque Nacional do Descobrimento (PND)

O Parque Nacional do Descobrimento (PND) é uma Unidade de Conservação (UC) de proteção integral federal, criada por decreto presidencial em 20 de abril de 1999 e gerida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Localizado integralmente no município de Prado, no extremo sul da Bahia, o Parque protege uma área de 22.693,97 hectares de Mata Atlântica. Segundo o Plano de Manejo (2024), a unidade está inserida na região geofísica dos Tabuleiros Costeiros,

compondo a "Hileia Baiana", uma área de excepcional relevância biológica devido aos altíssimos índices de endemismo e à riqueza de espécies da fauna e flora.

**Figura 1: Mapa de localização do Parque Nacional do Descobrimento**




Fonte: Plano de Manejo, 2024

De acordo com o Plano de Manejo (2014), do ponto de vista fitofisionômico, o PND preserva remanescentes contínuos de floresta ombrófila densa de terras baixas, conhecidas como "matas de tabuleiro". Estas florestas abrigam árvores de grande porte e espécies ameaçadas, como o pau-brasil (*Paubrasilia echinata*), a braúna (*Melanoxylon brauna*) e o jacarandá-da-baía (*Dalbergia nigra*). A unidade é um componente vital do Corredor Central da Mata Atlântica, servindo de habitat para espécies em perigo crítico, como o gavião-real (*Harpia harpyja*) e o crejoá (*Cotinga maculata*), o que reforça o papel do Parque como um refúgio de biodiversidade em um território sob pressão histórica de degradação (Plano de Manejo, 2014)

Geograficamente, o Parque possui uma localização estratégica para a conectividade da paisagem, limitando-se ao norte e noroeste com extensas áreas de silvicultura e

pecuária. O PND faz parte de um mosaico de áreas protegidas que inclui a Reserva Extrativista Marinha do Corumbau e o Parque Nacional do Pau Brasil. Essa rede é essencial para o fluxo gênico das espécies e para a resiliência dos sistemas socioecológicos locais frente à fragmentação florestal e às mudanças climáticas na costa sul da Bahia.

O PND distingue-se como um sistema socioecológico (SES) singular devido à sua interface direta com a Terra Indígena (TI) Comexatibá. O Plano de Manejo (2024) reconhece formalmente que o Parque vivencia uma situação de "dupla afetação", na qual os limites da UC sobrepõem-se ao território ocupado pelo povo Pataxó. Esta condição é tratada no documento não como um impedimento, mas como um enlace entre a conservação biológica e a sociobiodiversidade, integrando os saberes e a presença indígena como elementos fundamentais para a integridade ecológica do território.

A escolha do PND como estudo de caso é justificada pela complexidade de sua governança e pelo histórico de conflitos socioambientais derivados de sua criação em uma área historicamente ocupada pelo povo Pataxó. A unidade representa um "caso revelador" (YIN, 2001) sobre a transição de paradigmas na gestão ambiental: o movimento de um modelo de "conservação fortaleza" para uma proposta de gestão compartilhada e colaborativa. O PND atua como uma arena de negociação onde se testam novos arranjos para conciliar objetivos de preservação estrita com os direitos territoriais e culturais dos povos originários.

Atualmente, a gestão é norteada por instrumentos como o Termo de Compromisso (TC) firmado em 2018 e o processo de Etnozoneamento. Tais mecanismos configuram as "regras em uso" que serão analisadas sob a lente do IAD Framework (OSTROM, 2010) nesta pesquisa. Assim, o PND oferece o cenário ideal para investigar como a coordenação interinstitucional e o protagonismo Pataxó podem resultar em uma "Dupla Proteção" efetiva, transformando um antigo foco de tensão em um modelo de governança policêntrica e inclusiva.

## Procedimentos de coleta de dados secundários: Pesquisa bibliográfica e documental

Como procedimentos de coleta de dados, a pesquisa utilizou a revisão bibliográfica, a pesquisa documental, a estratégia de observador participante e a entrevista semi-estruturada. Segundo (Gil, 2002) cada uma dessas ferramentas tem uma função específica para alimentar os objetivos específicos do trabalho e a escolha dos métodos vai depender da profundidade de análise desejada e da natureza dos dados.

A pesquisa bibliográfica foi realizada com o propósito de fundamentar o arcabouço teórico-analítico da dissertação, permitindo o diálogo entre o problema de pesquisa e o estado da arte nas temáticas de interesse. Nessa primeira etapa, o levantamento bibliográfico concentrou-se em três eixos temáticos fundamentais:

- **Sistemas Socioecológicos (SES):** Obras seminais de Berkes, Colding e Folke (2003), que subsidiam a compreensão da indissociabilidade entre os sistemas sociais e ecológicos.
- **Teoria dos Comuns e Governança Policêntrica:** Literatura que explora os dilemas da ação coletiva, das estruturas de governança dos bens comuns e as alternativas ao paradigma da exclusão estatal (BROMLEY, 1992; OAKERSON,1992; OSTROM, 1990).
- **Modelo Analítico (IAD Framework):** A produção teórica de Elinor Ostrom é a base analítica utilizada por esse trabalho permitindo a identificação das variáveis e das arenas de ação que serão analisadas no estudo de caso.

Adicionalmente, a pesquisa bibliográfica e normativa fundamenta o Marco Contextual, fornecendo a base para o entendimento da evolução política e conceitual das Áreas Protegidas (APs) em escala global e nacional. Este levantamento permite situar o estudo frente às metas internacionais de conservação (como o Marco Global da Biodiversidade) e analisar a trajetória do arcabouço institucional ambiental brasileiro. Neste escopo, a bibliografia é utilizada para mapear os avanços e gargalos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), bem como para investigar a interface com a política indigenista (PNGATI),

essencial para compreender as dinâmicas de proteção territorial e ambiental em áreas de sobreposição.

Para a prospecção e triagem das fontes, foram utilizadas ferramentas de descoberta baseadas em Inteligência Artificial, especificamente SciSpace e Consensus, visando ampliar a capilaridade da busca em bases de dados científicas e identificar evidências recentes. A sistematização inicial e o fichamento dos documentos foram auxiliados pela ferramenta NotebookLM, otimizando o cruzamento de conceitos entre as obras e garantindo o rigor na organização do referencial teórico.

Conforme Gil (2002**)**, a análise documental permite extrair evidências de fontes primárias que ainda não passaram por tratamento analítico. Para este estudo, além dos documentos de gestão do parque, foram analisados documentos de natureza técnico-jurídica que fundamentam a postura do Estado frente ao conflito socioambiental.

As fontes documentais selecionadas incluem:

- **Documentos de Gestão do PND:** Planos de Manejo (2014 e 2024), Termo de Compromisso (TC).
- **Registros de Governança:** Memórias de reunião do Conselho Consultivo (2021-2025), do Comitê de Diálogo de Gestão Territorial (2018-2026) e da Comissão de Acompanhamento do TC (2021-2023).
- **Pareceres e Notas Técnicas:** Documentos expedidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), Procuradoria Federal junto ao ICMBio e notas técnicas das instâncias de gestão do ICMBIO da sede em Brasília , além de outros documentos internos da gestão do PND que documentam o processo de elaboração do TC.

A inclusão desses documentos técnicos foi utilizada para diagnosticar o conflito de normas e os avanços dos arranjos de governança em aspectos relacionados à participação e segurança. Sob a lente do *IAD Framework*, esses pareceres atuam como "prescrições de contorno" (*boundary rules*), que definem os limites legais dentro dos quais os atores podem negociar e tomar decisões na arena política do Parque.

Além dos documentos oficiais e técnico-jurídicos, a pesquisa recorreu à análise de fontes digitais e registros de comunicação institucional, fundamentais para o mapeamento da rede de governança policêntrica (Princípio 8 de Ostrom). Conforme a tipologia de documentos proposta por Gil (2002), estas fontes permitem capturar a dinâmica das relações interorganizacionais e o fluxo de informações entre os diferentes níveis de decisão.

As fontes digitais selecionadas incluem:

- **Sítios Eletrônicos Oficiais e Portais de Transparência:** Dados do ICMBio e FUNAI, organismos internacionais (ex: CBD), visando coletar relatórios técnicos de gestão e dados de monitoramento.
- **Plataformas de Redes Sociais Institucionais (Instagram/Facebook):** Perfis oficiais do PND, associações indígenas e outras organizações envolvidas nos projetos de etnoturismo, utilizados para identificar a agenda de mobilização, as parcerias em eventos (como o "Vem Passarinhar Cumuru") e a narrativa pública dos atores envolvidos.
- **Relatórios Técnicos de Organizações da Sociedade Civil:** Documentos produzidos por OSCs e parceiros que atuam no território (ex: WWF Brasil, Conservação Internacional, FASB, etc).

A análise dessas fontes permite identificar como as regras definidas no plano formal são comunicadas e operacionalizadas em rede, evidenciando a existência (ou ausência) de sistemas de governança aninhados que conectam o nível local ao nacional.

## Coleta de dados primários: Entrevistas semiestruturadas e observador participante

A coleta de dados primários é orientada pela necessidade de apreender a subjetividade dos processos de governança e a dinâmica das relações de poder no território. Para tanto, esta pesquisa utilizou-se dos seguintes métodos:

Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas constituem um instrumento para a coleta de dados primários, sendo conduzidas sob a modalidade semiestruturada. De acordo com Lakatos e Marconi (2003), esta técnica caracteriza-se por um roteiro de tópicos básicos que, embora guie a investigação para os objetivos da pesquisa, permite ao entrevistador a inserção de questões complementares para esclarecer fatos ou aprofundar opiniões. Tal flexibilidade é vital para que o informante discorra livremente sobre o tema, possibilitando a emergência de dados não previstos no planejamento inicial, mas essenciais para a compreensão da realidade (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Seleção de Atores-Chave: A seleção dos entrevistados baseou-se no critério de representatividade estratégica no processo de transição da governança do PND. Foram identificados atores que participaram de diferentes marcos temporais e políticos:

- **Marco da Conciliação (2017-2018):** Agentes públicos que integraram o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) e contribuíram diretamente na elaboração do Termo de Compromisso (TC), incluindo ex-chefias e técnicos do ICMBio.
- **Marco da Repactuação e Planejamento (2021-2024):** Atores envolvidos na gestão e nas oficinas de revisão do Plano de Manejo (versão 2024) e no processo simbólico de mudança de nome da unidade.
- **Momento Atual e Implementação (2024-atual):** Atores na linha de frente da execução de projetos socioambientais de etnoturismo (Vem Passarinhar Cumuru) e restauração ecológica, incluindo a atual chefia e parceiros estratégicos da sociedade civil (Instituto Ciclos, FASB).
- **Instâncias Consultivas:** Membros do Conselho Consultivo do Parque, que atuam como elo entre as diretrizes do Estado e as demandas sociais locais.

Limitadores e Adaptações da Pesquisa: É imperativo destacar que, embora o povo Pataxó seja protagonista no objeto de estudo, seus representantes e os agentes do órgão indigenista (FUNAI) não foram objeto de entrevistas formais gravadas (dados primários). Esta decisão decorre de dois limitadores intransponíveis: (i) o prazo regulamentar para autorização formal perante a FUNAI, que excede o cronograma estrito da pesquisa de mestrado; e (ii) o cenário de conflito agudo e insegurança no

território durante o período de campo (a ocupação da base Serra Delta do parque em março de 2025 e a ação de retomada de fazendas na Barra do Cahy em 2026), que demandou atenção exclusiva das lideranças e técnicos indigenistas.

Conforme sugerido por Yin (2001) para o tratamento de lacunas em fontes de evidência, esse limite foi compensado com rigor analítico pela intensificação de outros métodos. A percepção e a escuta qualificada do Povo Pataxó e da FUNAI foram captadas diretamente via fontes primárias documentais de oitiva direta — com destaque para as atas e memórias do Comitê de Diálogo para a Gestão Territorial (CDGT), as memórias do Conselho Consultivo do PND, os Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação (RCIDs) de 2008 e 2015 da FUNAI e os relatórios oficiais do Ministério Público Federal (MPF) —, além da observação participante, visando garantir que a governança compartilhada seja analisada sob uma perspectiva plural e fiel à realidade empírica.

A tabela a seguir sistematiza o universo de atores entrevistados na pesquisa de campo. Atendendo aos critérios de anonimização funcional e ao rigor metodológico, os sujeitos foram categorizados por seus códigos institucionais, funções de representação, período de realização e duração gravada e transcrita:

**Tabela 1: Tabela Sintética da Amostra Primária de Entrevistas**

| **Cód. / Sujeito da Pesquisa** | **Categoria do Ator** | **Cargo / Função Institucional Representada** | **Data de Realização** | **Duração Gravada** | **Eixo Temático Principal Abordado** |
|---|---|---|---|---|---|
| E-01 | Gestor Público (ICMBio) | Analista Ambiental | 28/05/2026 | 96 min (2 sessões) | Desafios de provisão e equipe; governança do TC nº 02/2018; crise de ocupação da base em 2025; arenas aninhadas (CDGT e CCPND). |
| E-02 | Gestor Público (ICMBio) | Analista Ambiental | 28/05/2026 | 75 min | Transição do paradigma excludente para a cogestão; revisão do Plano de Manejo (2024); ação |

| Cód. / Sujeito da Pesquisa | Categoria do Ator | Cargo / Função Institucional Representada | Data de Realização | Duração Gravada | Eixo Temático Principal Abordado |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | decolonial do nome Maturembá. |
| E-03 | Gestor Público (ICMBio) | Analista Ambiental | 26/05/2026 | 53 min | Pactuação e implementação inicial do TC nº 02/2018; instalação do Comitê de Diálogos (CDGT); reestruturação do Conselho Consultivo. |
| E-04 | Gestor Público (ICMBio) | Analista Ambiental | 27/05/2026 | 68 min | Confluência entre o saber científico e o saber tradicional (TEK); monitoramento participativo; |
| E-05 | Representante do Terceiro Setor | Engenheiro Florestal / Coordenador Técnico de Restauração | 25/05/2026 | 52 min | Execução de projetos de restauração ecológico-produtiva (SAFs); autonomia das associações Pataxó; contratação de mão de obra local. |
| E-06 | Representante do Terceiro Setor | Coordenador de Projetos Socioambientais | 27/05/2026 | 60 min | Carteira de projetos socioambientais; financiamento comunitário de longo prazo; Corredor Etnológico Maturembá. |
| E-07 | Representante do Terceiro Setor | Coordenadora de Projetos de Etnoturismo e Uso Público / Parceria Local | 28/05/2026 | 57 min (2 sessões) | Uso público e etnoturismo de base comunitária; autonomia cultural Pataxó. |

Fonte: Elaboração Própria

Total da Amostra Primária: 7 sujeitos entrevistados em 9 sessões gravadas via plataforma de videoconferência, totalizando 464 minutos (7 horas e 44 minutos) de oitiva qualificada, integralmente transcritos e conferidos.

Observação participante

Como método complementar, a observação participante permite ao pesquisador a inserção na "cultura" da gestão territorial. Segundo Minayo (2006), esta técnica viabiliza o contato direto com o cotidiano dos sujeitos, captando gestos, linguagens e tensões que escapam às fontes oficiais.

As atividades de observação concentraram-se em momentos potentes de interação, como a seminário promovido pelo Instituto Maturembá chamado Roda de Saberes e Memória Pataxó que ocorreu entre os dias 09 a 11 de abril de 2026 na sede da Associação de Pescadores de Cumuruxatiba (APEC), onde a escuta de anciãos forneceu a base histórica do conflito e relação com o Parque, e a participação na edição de 18 de abril de 2026 do “Vem Passarinhar Cumuru” em comemoração aos 27 anos de criação do PND. Os registros em diário de campo dessas vivências serviram para fortalecer a análise dos dados, fornecendo o contexto necessário para interpretar se a mudança de postura do Estado é sentida efetivamente no "chão da floresta".

## Procedimentos de análise e aspectos éticos

Conforme as orientações de Yin (2001) para o delineamento de estudos de caso, define-se como Unidade de Análise o processo de transição do modelo de governança do PND, especificamente no que tange à superação do paradigma excludente para uma gestão de base colaborativa. Como Unidades de Observação, o estudo recai sobre o Termo de Compromisso (TC) e o Plano de Manejo, as instâncias de tomada de decisão (Conselhos e GTIs) e o discurso dos atores estratégicos envolvidos na gestão territorial. Essa distinção permite que o TC seja analisado não como um fim em si mesmo, mas como uma evidência material e um instrumento regulatório da mudança institucional pretendida.

Para garantir a validade e a fidedignidade dos resultados, o estudo adotou a triangulação de dados (YIN, 2001), um fundamento lógico que permite o confronto entre múltiplas fontes de evidência — documentos, observações e relatos — para corroborar os fenômenos observados e mitigar vieses interpretativos. Adotou-se o

IAD Framework (Ostrom) como modelo analítico central. O processamento dos dados seguiu três etapas sequenciais

1.Processamento e Categorização

Inicialmente, os dados provenientes da análise documental e das transcrições das entrevistas foram submetidos a uma análise de conteúdo. De acordo com a lógica do IAD Framework (OSTROM, 2010), as informações foram codificadas em categorias pré-definidas, tais como:

- **Variáveis Exógenas:** Condições físicas/biológicas, atributos da comunidade e regras formais (leis e pareceres);
- **Arenas de Ação:** Instâncias de tomada de decisão (Conselhos e Comitê de Diálogo e GTIs) e os atores envolvidos;
- **Padrões de Interação:** Como os atores cooperam ou conflitam diante das regras.

2. Confronto Analítico (Regras Formais vs. Regras em Uso)

A análise focou na distinção entre as "regras formais" (prescritas em documentos como o SNUC, pareceres da AGU e Planos de Manejo) e as "regras em uso" (práticas e normas operacionais relatadas pelos atores e observadas em campo). A triangulação proposta por Yin (2001) foi aplicada neste estágio para verificar se o que está documentado (dados secundários) encontra ressonância nas práticas de gestão e na percepção dos informantes qualificados (dados primários).

Adicionalmente, em consonância com o enfoque dos Sistemas Socioecológicos (SES), este confronto analítico incorpora o tensionamento entre as distintas visões de mundo e racionalidades do Estado e do Povo Pataxó sobre o mesmo espaço físico. Enquanto a racionalidade burocrático-estatal historicamente concebeu a área protegida sob o paradigma da conservação excludente e do isolamento ecológico, a cosmovisão Pataxó compreende a floresta como um território relacional sagrado, suporte material de sua subsistência e identidade cultural.

3. Síntese e Interpretação de Resultados

Na etapa final, os resultados foram interpretados à luz dos 8 Princípios de Design de Ostrom e da teoria dos Sistemas Socioecológicos (SES). Este procedimento permitiu diagnosticar o grau de robustez da governança no PND.

Aspectos Éticos e Autorizações Legais

A condução desta pesquisa pautou-se pelo rigor ético e pela conformidade com as diretrizes regulatórias. Informa-se que o projeto de pesquisa foi devidamente submetido e autorizado pelo Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO) em 13 de abril de 2026, sob o número 104989, garantindo a legalidade das atividades de coleta de dados em território sob gestão do ICMBio. Esclarece-se que a atividade prévia de observação participante na Roda de Saberes e Memória Pataxó (realizada de 09 a 11 de abril de 2026) ocorreu na sede da Associação de Pescadores de Cumuruxatiba (APEC), em espaço comunitário e urbano fora dos limites da Unidade de Conservação federal, não dependendo de licença do SISBIO.

No que tange à integridade científica e ao uso de tecnologias emergentes, e em conformidade com a Portaria CNPq nº 2.664/2026, declara-se que este trabalho utilizou ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG) como suporte na estruturação de dados, revisão gramatical e otimização de fluxos de escrita. O autor declara ter revisado criticamente toda a produção gerada com o auxílio destas ferramentas, assegurando a originalidade, a fidelidade às fontes citadas e a exatidão dos fatos apresentados, assumindo responsabilidade integral pelo conteúdo final e garantindo que o uso da tecnologia não substitui a autoria intelectual ou a análise crítica dos resultados.

# Os Sistemas Socioecológicos na obra de Berkes, Colding e Folke: Fundamentos, arquitetura e saberes tradicionais

Este capítulo apresenta as bases teóricas que sustentam a análise do Parque Nacional do Descobrimento (PND) como um Sistema Socioecológico. Optou-se pela abordagem dos Sistemas Socioecológicos (SES), fundamentada principalmente nos trabalhos de Berkes, Colding e Folke (2003), por ser a perspectiva que melhor explica a interdependência entre a conservação da biodiversidade e os modos de vida do povo Pataxó no território objeto desse estudo, superando a visão tradicional que separa o ser humano da natureza

## A ruptura com o paradigma cartesiano

A consolidação do campo de pesquisa em Sistemas Socioecológicos (SES) deve grande parte de sua robustez epistemológica e ontológica aos trabalhos seminais de Fikret Berkes e Carl Folke, especialmente a partir da publicação de *Linking Social and Ecological Systems* (1998) e, posteriormente, *Navigating Social-Ecological Systems* (2003, com Johan Colding). A principal contribuição desses autores foi aprofundar a crítica ao paradigma cartesiano tradicional que tratava a sociedade e a biosfera como entidades isoladas. A premissa fundacional que eles estabeleceram para o campo é a de que "a delineação entre sistemas sociais e naturais é artificial e arbitrária" (BERKES; FOLKE, 1998 apud BIGGS et al., 2021). Com essa formulação os autores fundamentam a emergência e a consolidação do campo de pesquisa em SES. Historicamente, a ciência moderna e a gestão de recursos naturais operaram sob as amarras de um paradigma reducionista onde a unidade orgânica do planeta foi ontologicamente fraturada. Conforme apontam Berkes, Colding e Folke (2003), "a unidade da biosfera e da humanidade havia sido sacrificada em prol de uma dicotomia entre natureza e cultura". Nessa visão clássica, as fronteiras disciplinares forçavam o tratamento de humanos e da natureza como entidades inerentemente separadas: a ecologia ecossistêmica frequentemente concebia as dinâmicas sociais apenas como motores externos de perturbação e impacto, enquanto as ciências sociais e a economia convencional enxergavam os sistemas naturais primariamente como repositórios para a extração de capital ou meros panos de fundo passivos

para as interações humanas (BIGGS et al., 2021; BERKES; COLDING; FOLKE, 2003).

Ao denunciar essa separação como artificial e arbitrária, os teóricos dos SES exigem uma reestruturação profunda não apenas na ontologia do meio ambiente, mas na formulação das políticas de sustentabilidade. A arbitrariedade dessa barreira disciplinar tem sido crescentemente questionada pela literatura contemporânea à luz da Teoria dos Sistemas Complexos Adaptativos[1]. Os estudos sobre o tema revelam que a natureza e a sociedade não operam em esferas estanques que ocasionalmente colidem de forma linear; ao contrário, elas constituem sistemas perfeitamente integrados, indissociáveis e coevolutivos. Esses sistemas são caracterizados por fortes conexões e retroalimentações (feedbacks)[2] não lineares operando internamente e entre os componentes sociais e biológicos, dinâmicas estas que determinam o comportamento global do todo. Logo, a imposição de limites conceituais dividindo o "social" do "ecológico" reflete apenas uma conveniência metodológica ou a limitação cognitiva do observador humano frente à complexidade, mas falha gravemente em representar a realidade relacional e material do planeta. (HOLLAND ,1995 apud BIGGS et al., 2021).

Essa inseparabilidade ganha contornos de urgência crítica no atual contexto do Antropoceno, uma era definida por alterações sistêmicas rápidas e hiperconectividade multidimensional. Em um mundo governado por redes de teleacoplamento (*telecoupling*[3]) e cadeias de suprimento globais, as ações

[1] John Holland (1995) é frequentemente citado como o "pai" dos Sistemas Complexos Adaptativos (SCA). Ele introduziu a ideia de que sistemas complexos são formados por agentes individuais que aprendem e se adaptam, criando comportamentos emergentes que não podem ser previstos apenas olhando para as partes isoladas. Berkes e Folke (2000) por sua vez transpuseram a teoria dos SCA para a ecologia e gestão de recursos, cunhando e popularizando o termo Sistemas Sociais-Ecológicos (SSE).

[2]Se John Holland é considerado o “pai” nessa área, Ludwig von Bertalanffy (1968) pode ser visto como o “avô” no pensamento sobre sistemas. Ele foi o responsável pela formulação da Teoria Geral dos Sistemas (TGS) que estabelece a base epistemológica fundamental para a compreensão dos Sistemas Socioecológicos (SES). Faz parte dos pilares da sua teoria o Modelo de Sistemas Abertos e as Propriedades Emergentes assim como os Circuitos de Retroalimentação (Feedback) e Autorregulação.

[3] Jianguo Liu (frequentemente citado como Liu et al.) no artigo "Framing Sustainability in a Telecoupled World", publicado na revista Ecology and Society em 2013, foi quem expandiu a ideia de "acoplamentos locais" para uma escala global. Ele define o teleacoplamento como as interações socioeconômicas e ambientais entre sistemas distantes.

econômicas, tecnológicas e culturais estão umbilicalmente atadas aos fluxos biogeoquímicos, à biodiversidade e ao clima (BIGGS et al., 2021). Sistemas socioecológicos são governados pela causalidade complexa e pela emergência de resultados imprevisíveis, o que significa que o comportamento sistêmico não pode ser deduzido pelo mero agrupamento de variáveis isoladas, pois "os SES são mais do que a soma das partes ecológicas ou sociais" (REYERS et al., 2018 apud BIGGS et al., 2021). Tentar gerir ecossistemas ignorando a malha de instituições humanas, ou planejar o desenvolvimento econômico negando os limiares biofísicos (tipping points[4]), conduz a prescrições mecanicistas de "comando e controle" que buscam suprimir a variação natural para maximizar rendimentos. Como advertem Berkes, Colding e Folke (2003), "a redução da amplitude de variação natural é o próprio processo que pode levar à perda de resiliência em um sistema, deixando-o mais suscetível a crises ambientais e de recursos".

Por fim, a aceitação rigorosa da premissa de que a separação é arbitrária impulsionou a maturidade metodológica da Ciência da Sustentabilidade. A investigação científica abandonou paulatinamente o estudo dos componentes de forma isolada, ou de seus vetores unidirecionais de impacto, para focar primariamente na análise das "relações socioecológicas como a chave para as dinâmicas dos SES" (SCHLÜTER et al., 2019 apud BIGGS et al., 2021). Essa postura exige a inter e a transdisciplinaridade como regras, valorizando uma pluralidade de conhecimentos que abarca o Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK), cujas matrizes culturais milenarmente já operam sob a lógica ininterrupta do "ser humano no ecossistema" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003).

Em suma, a literatura dos SES argumenta que a superação da dicotomia sociedade-natureza constitui um elemento fundamental para compreender processos de sustentabilidade e superar as falhas das políticas excludentes, permitindo a construção de governanças adaptativas capazes de absorver choques, inovar e navegar as incertezas de nosso tempo.

A arquitetura analítica dos Sistemas Socioecológicos Interligados (Linked SES)

[4] Timothy Lenton liderou o estudo seminal *"Tipping elements in the Earth's climate system"* (2008). Ele transpôs o conceito para a crise climática e ecológica, identificando pontos onde ecossistemas (como a Amazônia ou a Mata Atlântica) perdem a capacidade de auto regeneração.

A construção teórico-conceitual de Berkes, Colding e Folke estruturou-se na convergência inovadora de três grandes frentes: (1) a teoria da complexidade ecológica (notadamente o conceito de resiliência de C. S. Holling), (2) a economia ecológica e (3) a teoria institucional focada na governança de bens comuns. A partir dessa fusão, eles desenvolveram o modelo conceitual de "Sistemas Socioecológicos Interligados" (*Linked SES framework*). A seguir, é apresentado como cada uma dessas frentes epistemológicas forneceu os alicerces para a construção de um paradigma no qual a sociedade e a natureza são compreendidas como entidades indissociáveis e coevolutivas.

A primeira vertente fundacional provém da teoria da complexidade ecológica, com ênfase absoluta no conceito de resiliência introduzido por C. S. Holling em 1973. A incorporação dessa vertente permitiu a Berkes e Folke romper com a tradição mecanicista da ecologia do século XX, que assumia a existência de equilíbrios ecológicos únicos (o "balanço da natureza") e defendia a previsibilidade linear dos sistemas. Ao invés disso, eles assumiram que "a natureza raramente é linear e previsível" e que "os processos na ecologia, economia e muitas outras áreas são dominados por fenômenos não lineares e uma qualidade essencial de incerteza" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Nesse contexto, a resiliência deixou de ser vista como o mero "retorno a um estado de equilíbrio" (haja vista que sistemas complexos possuem múltiplos limiares de estabilidade) e passou a ser definida analiticamente através de três capacidades estruturais do sistema: (1) a quantidade de mudança que pode absorver mantendo as mesmas funções, (2) o seu grau de auto-organização, e (3) "a habilidade de construir e aumentar a capacidade para o aprendizado e adaptação" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Essa lente ecológica demonstrou a falência dos mecanismos regulatórios coercitivos das agências estatais e exigiu a formulação de um manejo adaptativo que aceitasse o distúrbio e a crise como molas propulsoras para a inovação.

A segunda vertente decorre da Economia Ecológica, uma frente que buscou superar o isolamento disciplinar ao rejeitar a economia convencional (que negligencia os limites biológicos) e a ecologia clássica (que exclui o ser humano). A grande premissa importada dessa disciplina foi a concepção do "sistema econômico como um subconjunto do sistema ecológico" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003),

exigindo horizontes temporais multigeracionais e uma noção ampliada de valorização dos serviços ecossistêmicos. A inovação teórica mais contundente de Berkes, Colding e Folke originada nessa vertente foi a ampliação do conceito de "capital". Além do capital natural (recursos renováveis e serviços ecológicos) e do capital construído (infraestrutura e tecnologia), os autores introduziram categoricamente o conceito de capital cultural. Este capital engloba os fatores, crenças e instituições que fornecem "às sociedades humanas os meios e as adaptações para lidar com o ambiente natural e modificá-lo ativamente" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Ao elevar o conhecimento humano à "capital", o Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK) ganhou status de engrenagem econômica vital para a sobrevivência a longo prazo dos ecossistemas.

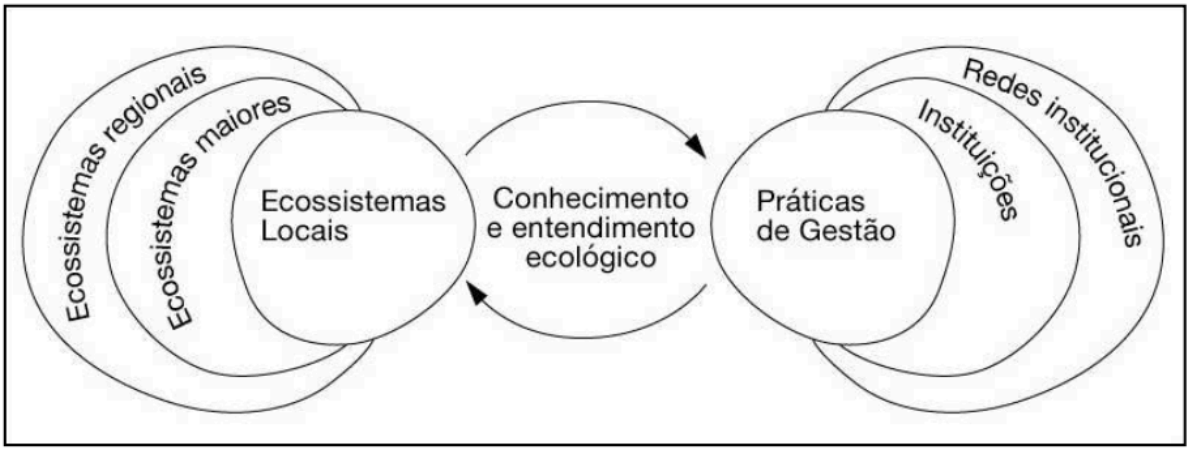
A terceira frente ancora-se na sociologia, especificamente na teoria institucional e na governança dos recursos de uso comum *(common property)*. Para entender como as sociedades moldam suas práticas de apropriação dos ecossistemas frente à "tragédia dos comuns", os teóricos fundamentaram-se nas concepções do neoinstitucionalismo, definindo instituições como "restrições criadas por humanos que estruturam a interação humana... compostas por restrições formais (regras, leis, constituições), restrições informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos)" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Baseando-se massivamente na obra de Elinor Ostrom[5], Berkes e Folke importaram o imperativo analítico de focar nas "regras em uso" *(rules-in-use)* locais. Eles demonstraram que direitos de propriedade consistentes (a capacidade de excluir usuários externos e regular o uso interno) formulados e adaptados localmente são mais eficientes do que a coerção de autoridades centrais externas. Essa vertente inseriu no modelo a necessidade de arranjos institucionais de múltiplas escalas (policentrismo) para garantir a governança sustentável dos bens comuns.

A fusão profunda dessas três correntes culminou no clássico modelo dos Sistemas Socioecológicos Interligados (*Linked SES framework*). Segundo os registros bibliográficos, este é um modelo que "visa informar o estudo das práticas e resultados da gestão local de recursos, e enfatiza as ligações entre os sistemas

[5] A teoria dos bens comuns de OSTROM,1990 bem como os conceitos de “regras em uso” fazem parte do arcabouço teórico e analítico desta pesquisa e serão tratados posteriormente.

sociais e ecológicos e sua natureza multiescalar" (BIGGS et al., 2021, p. 12). A genialidade estrutural de Berkes e Folke consistiu em arquitetar um framework onde os sistemas ecológicos aninhados (uma hierarquia de micro e macro-ecossistemas originária da ecologia de paisagem) são geridos por instituições sociais aninhadas (derivadas da teoria dos bens comuns).

**Figura 2: Estrutura conceitual para análise de Sistemas Socioecológicos interligados**




Fonte: BERKES; COLDING; FOLKE, 2003

Nesse modelo (Figura acima), a intersecção que unifica os dois mundos não é o Estado nem o mercado isolado; ao contrário, a conexão entre os sistemas ecológicos e institucionais depende diretamente do conhecimento ecológico detido pelos usuários locais (BIGGS et al., 2021). O *Linked SES framework* postula que as práticas de manejo não ocorrem no vazio, mas estão inseridas em um fluxo contínuo entre o entendimento prático do ambiente (TEK) e as regras sociais estabelecidas. Esse modelo conceitual foca na valorização dos sistemas de gestão locais, que se mostram mais capazes de manter a resiliência institucional e ecológica do que os sistemas dominados por uma gestão de recursos autoritária, baseada no modelo tradicional de "comando e controle" (BIGGS et al., 2021).

Em síntese, o desenvolvimento teórico de Berkes e Folke não foi uma simples união de conceitos, mas uma integração profunda entre diferentes áreas do saber. Ao unir o conhecimento em economia ecológica às estruturas da teoria dos comuns, e submeter todo esse conjunto às dinâmicas de incerteza da resiliência ecológica de Holling, os autores forneceram a primeira base metodológica capaz de avaliar a

interdependência entre sociedade e natureza. Foi a partir dessa base que a ciência consolidou a visão de que a inseparabilidade entre o ser humano e o meio ambiente não é apenas um conceito filosófico, mas o mecanismo prático e essencial para garantir a sustentabilidade do planeta.

O Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK) como pilar de resiliência

A revalorização do Conhecimento Ecológico Tradicional (*TEK - Traditional Ecological Knowledge*) marca uma das mudanças mais profundas na transição da ecologia clássica para a ciência dos Sistemas Socioecológicos (SES). O argumento central é que a sustentabilidade de ecossistemas complexos depende das adaptações práticas e institucionais desenvolvidas ao longo do tempo pelas populações locais. Berkes (2007) define o TEK como um corpo cumulativo de conhecimento, práticas e crenças que evolui por processos adaptativos e é transmitido culturalmente através de gerações, tratando da relação dos seres vivos — incluindo humanos — entre si e com seu ambiente (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Com essa definição, a literatura afasta a visão do saber originário como mera curiosidade do passado. Pelo contrário, o TEK ganha o status de "capital cultural" indispensável, reunindo as instituições e a memória social que permitem às sociedades lidar com o ambiente natural e modificá-lo de forma resiliente.

A inserção do TEK como componente da resiliência sistêmica rompe com a hegemonia da gestão de recursos tradicionais. A ciência convencional, ao focar no controle e na busca por um equilíbrio único, frequentemente adota modelos rígidos de regulação que tentam reduzir a variação natural para maximizar ganhos econômicos imediatos. Contudo, essa tentativa de suprimir a variação da natureza é justamente o que desgasta a resiliência do sistema, tornando-o vulnerável a crises abruptas e surpresas ecológicas. O TEK oferece um caminho oposto: em vez de tentar controlar os distúrbios, as sociedades tradicionais utilizam sua "memória social" — o entendimento coletivo de longo prazo sobre as mudanças ambientais — para absorver choques e conviver com as perturbações. O conhecimento tradicional atua diretamente na fase de reorganização do sistema, garantindo que as práticas

locais forneçam a capacidade necessária para que o sistema socioecológico se recupere e não entre em colapso frente a crises.

Manejo Adaptativo e Coprodução de Conhecimento

Para operacionalizar a convivência com as incertezas do ambiente, Berkes e Folke defendem o uso do manejo adaptativo (*adaptive management*). Nessa perspectiva, as políticas de gestão deixam de ser vistas como projetos definitivos de controle para se tornarem "experimentos" contínuos baseados no aprender-fazendo (*learning-by-doing*). Em sistemas complexos, que possuem dinâmicas não lineares e múltiplos estados de equilíbrio, a tentativa do Estado de otimizar apenas partes isoladas do sistema pode contribuir para o desgaste da resiliência global, tornando o território vulnerável a crises inesperadas (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). A gestão adaptativa enfatiza a necessidade de flexibilidade e, sobretudo, atenção às fases de "reorganização" e "liberação" do sistema — o chamado *backloop* do ciclo adaptativo. É nesses momentos que as crises e mudanças abrem janelas de oportunidade para a inovação social e ecológica.

A contribuição de Berkes e Folke para a base conceitual dos Sistemas Socioecológicos é, portanto, fundamental. Os autores forneceram um vocabulário comum e uma estrutura analítica que permitiu unir biólogos, antropólogos e economistas sob a mesma perspectiva. Ao demonstrarem que as soluções para a sustentabilidade exigem a valorização do conhecimento local e a criação de governanças adaptativas e policêntricas, eles assentaram as bases do que hoje se conhece como a Ciência da Sustentabilidade. Provaram que um estudo ecológico sem a dimensão humana é tão incompleto quanto políticas públicas que ignoram os limites biofísicos da natureza, consolidando um campo de pesquisa voltado para a coevolução entre a humanidade e o planeta.

A compreensão aprofundada do conflito territorial e da transição institucional na sobreposição entre o Parque Nacional do Descobrimento (PND) e a Terra Indígena (TI) Comexatibá exige um alicerce teórico que rejeite análises reducionistas e dicotômicas. Nesse sentido, a adoção da teoria dos Sistemas Socioecológicos (SES) justifica-se por formalizar a ruptura com o paradigma cartesiano que historicamente fraturou a formulação de políticas públicas, visão na qual "a unidade

da biosfera e da humanidade havia sido sacrificada em prol de uma dicotomia entre natureza e cultura" (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). A imposição inicial do PND sobre o território reflete essa lógica mecanicista de "comando e controle", que tentou isolar o ecossistema e invisibilizou as dinâmicas tradicionais do povo pataxó. Ao mobilizar a base teórica dos SES, a pesquisa adquire o instrumental necessário para analisar o objeto de estudo não como entidades isoladas que colidem, mas como um sistema integrado, indissociável e coevolutivo (BIGGS et al., 2021). Sobretudo, essa matriz permite investigar o reconhecimento estatal em relação ao povo Pataxó ao elevar o Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK) à categoria de "capital cultural", essencial para a resiliência do território (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003). Tal perspectiva possibilita responder como a integração do etnozoneamento e de projetos socioambientais tornou-se um imperativo para a viabilidade ecológica e social da unidade, consolidando a transição para um modelo de governança adaptativa.

# A evolução da governança dos comuns: Do fatalismo de Hardin ao paradigma da gestão policêntrica

A governança dos recursos naturais e a eficácia das políticas de conservação da sociobiodiversidade dependem intrinsecamente da compreensão das dinâmicas de ação coletiva e da gestão dos recursos de uso comum. Em termos conceituais, os recursos comuns são definidos como sistemas de recursos, naturais ou artificiais, que são suficientemente grandes para tornar custosa a exclusão de potenciais beneficiários, operando sob uma lógica em que a extração de unidades de recurso por um indivíduo subtrai a quantidade disponível para os demais (Ostrom, 1990). A importância desses recursos para as políticas de conservação reside no fato de que eles englobam florestas, bacias hidrográficas, pastagens e áreas de pesca, constituindo a base material e de subsistência para inúmeras populações ao redor do globo. O colapso desses ecossistemas partilhados não apenas erodiria serviços ambientais cruciais, mas também destruiria o capital social e cultural das comunidades que deles dependem, tornando a formulação de arranjos institucionais robustos um imperativo para a sustentabilidade.

O debate teórico e a formulação de políticas públicas sobre esse tema foram historicamente balizados pela influente tese da "Tragédia dos Comuns", formulada por Garrett Hardin em 1968. A premissa hardiniana postulava que indivíduos racionais, ao explorarem um pasto aberto a todos, seriam inexoravelmente compelidos a maximizar seus ganhos de curto prazo adicionando mais animais ao rebanho, transferindo os custos da degradação ambiental para a coletividade. Como o próprio autor sentenciou para descrever essa inevitabilidade matemática: "Aí se encontra a tragédia. Cada homem está preso em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites - num mundo que é limitado. Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns" (Hardin, 1968). A partir desse diagnóstico fatalista, a literatura e as burocracias estatais consolidaram um paradigma de intervenção que prescrevia uma falsa dicotomia: a salvação da natureza exigiria obrigatoriamente a imposição coercitiva de um poder central

regulador (o Estado) ou a privatização absoluta pelo sistema de mercado, tratando os usuários locais como prisioneiros de um dilema sem solução endógena.

A revisão crítica desse paradigma autoritário tem como um de seus marcos fundacionais a obra de Daniel W. Bromley (1992), que parte de uma rigorosa desconstrução conceitual das falácias que historicamente dominaram a literatura sobre o tema. Em sua análise, o autor argumenta que o maior obstáculo para a compreensão e formulação de políticas públicas adequadas reside na confusão linguística e conceitual em torno do que constitui a "propriedade". Bromley discorda da idéia de que as características físicas de um recurso natural determinem o seu regime de propriedade e rejeita enfaticamente a confusão crônica entre recursos de "livre acesso" e "propriedade comum". Para desmistificar essa visão, ele estabelece uma premissa fundamental: "Não existe tal coisa como um recurso de propriedade comum; existem apenas recursos controlados e geridos como propriedade comum, ou como propriedade do estado, ou como propriedade privada" (Bromley, 1992, p. 4). Quando os recursos não estão submetidos a nenhum controle ou regime de gestão, eles não são propriedade comum, mas sim recursos de livre acesso, o que o autor define pelo termo latino *res nullius* (propriedade de ninguém).

Para sustentar essa diferenciação, Bromley redefine a natureza da propriedade, afastando-a da noção materialista de um objeto para compreendê-la estritamente como uma construção social e instrumental. Segundo o autor, "a propriedade é uma reivindicação a um fluxo de benefícios (ou renda), e um direito de propriedade é uma reivindicação a um fluxo de benefícios que algum órgão superior — geralmente o estado — concordará em proteger através da atribuição de deveres a terceiros que possam cobiçar, ou de alguma forma interferir, no fluxo de benefícios" (Bromley, 1992, p. 4). Consequentemente, a propriedade configura-se como uma relação social que envolve três elementos sendo eles os fluxos de benefícios, os detentores de direitos e os portadores de deveres. A partir dessa axiomática, Bromley postula que "os direitos não têm significado sem deveres correlacionados, e o problema de gestão com recursos de livre acesso é que não existem deveres sobre os usuários aspirantes de se absterem do uso" (Bromley, 1992). Assim, a degradação ambiental frequentemente atribuída à propriedade comum é, na verdade, o resultado da ausência de direitos de propriedade e do colapso das instituições em cenários de

livre acesso. O autor conclui que "a falácia nas abordagens tradicionais sobre os bens comuns é que os autores falharam em compreender o conceito de propriedade" (Bromley, 1992).

Avançando em sua argumentação, o teórico ataca a sabedoria convencional que enxerga a pobreza como um resultado direto dos regimes de propriedade comum. Bromley inverte essa lógica ao demonstrar que, na margem onde o excedente econômico é mínimo, recursos de baixo valor são geridos sob propriedade comum pela simples razão de que não há excedente econômico suficiente para suportar a dispendiosa infraestrutura de um regime de propriedade privada. Portanto, a manutenção de sistemas de propriedade comum em economias de subsistência é uma resposta altamente racional e adaptativa diante das restrições financeiras e ecológicas. O fracasso desses sistemas no mundo em desenvolvimento não decorre de uma deficiência intrínseca do modelo, mas sim da interferência exógena. Bromley observa que os arranjos institucionais de nível local foram historicamente solapados pelo colonialismo e pela emergência dos Estados nacionais, os quais expropriaram recursos locais transformando-os em propriedade estatal. No entanto, por carecerem de capacidade de fiscalização e gestão, esses Estados deixaram os recursos desprotegidos, convertendo-os em um regime de livre acesso *de facto* (Bromley, 1992).

A resiliência aparente dos regimes de propriedade privada frente às pressões demográficas é também submetida ao escrutínio crítico do autor. Bromley argumenta que "qualquer regime de propriedade é a capacidade legal e socialmente sancionada de excluir" (Bromley, 1992). Os regimes de propriedade privada aparentam ser mais estáveis porque possuem a sanção social e legal para excluir pessoas e descartar o excesso de população, como ocorre em sistemas de herança por primogenitura, onde herdeiros despossuídos são expulsos. Em contraste, os regimes de propriedade comum não se atomizam; eles buscam formas de acomodar o crescimento populacional interno e, frequentemente, absorvem os indivíduos excluídos pelas áreas de propriedade privada. Exigir que a propriedade comum não apenas faça a gestão de recursos de baixa produtividade e alta variabilidade, mas também suporte severas pressões externas geradas pelos

excluídos da propriedade privada, é, para o autor, uma cobrança ilegítima e descontextualizada.

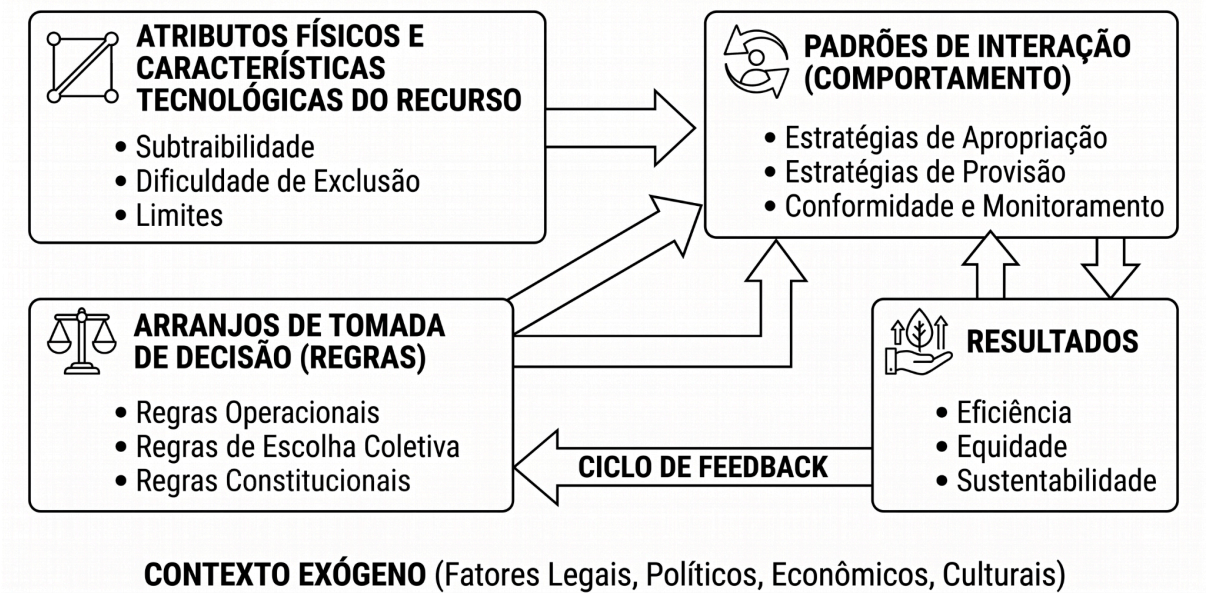
Por fim, os fundamentos de Bromley oferecem implicações relevantes para a formulação de políticas de desenvolvimento. Ele adverte que intervenções externas não devem tentar impor regimes de propriedade baseados apenas na sua suposta resistência à pressão demográfica, pois as coletividades selecionam regimes de propriedade com base na adequação ao recurso em questão. O autor defende que a reabilitação de regimes de propriedade comum degradados em áreas de domínio público é um imperativo de equidade social, uma vez que os membros mais pobres da sociedade retiram seu sustento predominantemente dessas terras. Contudo, Bromley é pragmático ao alertar que projetos de reabilitação no domínio público não podem resolver sozinhos a crise de sustentabilidade. O sucesso a longo prazo depende da capacidade de fornecer meios alternativos de subsistência para as populações que migram para essas áreas, o que exige que projetos convencionais de agricultura em terras privadas atuem como adjuntos fundamentais aos projetos no domínio público, compondo uma abordagem integrada de desenvolvimento.

A denúncia de Bromley sobre as expropriações estatais que solaparam os regimes comunais e geraram áreas de livre acesso de fato encontra profundo eco no pensamento de Diegues (2001), uma alternativa do pensamento do Sul Global, contra-hegemônico e voltado para os dilemas de conservação das florestas tropicais. O sociólogo demonstra que a importação acrítica do "mito moderno da natureza intocada", corporificado no modelo norte-americano de Parques Nacionais (modelo de Yellowstone), impôs uma ecologia excludente que desconsidera os povos pré-coloniais. As florestas tropicais são, na verdade, uma etno-bio-diversidade construída secularmente por indígenas, caiçaras e seringueiros. Como atesta o autor, "A transposição desses espaços naturais vazios em que não se permite a presença de moradores, entrou em conflito com a realidade dos países tropicais, cujas florestas são habitadas por populações [...] que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais" (Diegues, 2001). Ao criminalizar o etnomanejo, o Estado autoritário promove a "tragédia dos comunitários" e transforma as comunidades locais nos alvos de um

esbulho que, paradoxalmente, destrói as únicas instituições capazes de conservar as matas.

Ao passar da teoria da propriedade para a prática da ação coletiva, Oakerson (1992) apresenta um modelo analítico estruturado para diagnosticar problemas em comunidades e apoiar a criação de arranjos institucionais. O autor defende que recursos diversos, como florestas, áreas de pesca ou bacias hidrográficas, possuem um desafio em comum: a dificuldade de coordenar o uso entre várias pessoas para garantir que a exploração ou o consumo geral sejam sustentáveis. Para organizar essa complexidade e permitir a comparação entre diferentes estudos de caso, a metodologia de Oakerson vai além da simples narrativa dos fatos e propõe dividir a análise do sistema de recursos comuns em quatro pilares ou variáveis que dependem entre si: as características físicas e técnicas do recurso, as regras de tomada de decisão, os padrões de comportamento entre os usuários e, por fim, os resultados ou impactos gerados(OAKERSON, 1992).

**Figura 3: Framework de Oakerson para análise dos bens comuns (1992)**




Fonte: OAKERSON, 1992 adaptação e tradução do autor

O primeiro pilar analítico da estrutura refere-se aos atributos físicos e técnicos do recurso, os quais estabelecem as restrições naturais ou tecnológicas do sistema. A governança do bem comum é fundamentalmente desafiada pela "subtratibilidade"

(subtractability), operando sob uma condição de uso conjunto que Oakerson define como subtratibilidade parcial. A essência desse problema reside no fato de que o uso cumulativo por muitos indivíduos subtrairá, ao longo do tempo, o rendimento total do bem comum, criando uma tensão entre a apropriação individual e a manutenção do sistema. Como o autor postula formalmente, "cada usuário individual é potencialmente capaz de subtrair do bem-estar de outros usuários; mas, dentro de certos limites, todos os usuários podem obter benefícios conjuntamente" (OAKERSON, 1992). Além da subtratibilidade, o autor exige que a análise especifique o grau de facilidade ou dificuldade técnica de exclusão de usuários (limitação de acesso) e a indivisibilidade do recurso, a qual determina a escala física mínima na qual a coordenação institucional deve ocorrer para ser efetiva (OAKERSON, 1992).

O segundo conjunto de variáveis engloba os arranjos de tomada de decisão, que são as regras responsáveis por estruturar as escolhas individuais e coletivas em resposta às restrições físicas do recurso. Oakerson organiza essas regras em uma hierarquia de subordinação tripla, ditando que "as regras operacionais estão aninhadas nas regras de escolha coletiva, que estão aninhadas nos arranjos externos" (OAKERSON, 1992). As regras operacionais ditam diretamente o uso e os limites de extração ou apropriação do recurso no dia a dia. Já as condições de escolha coletiva representam as regras pelas quais um grupo de apropriadores se afasta da mera discricionariedade individual e do consentimento voluntário de mercado, passando a gerir o bem comum através de decisões coletivas vinculativas. São essas regras que fornecem o alicerce institucional para proteger o rendimento total do bem comum. Por sua vez, os arranjos externos compreendem as burocracias, os tribunais e os mercados que operam fora da comunidade imediata, mas que impõem parâmetros legais e constitucionais sobre como o recurso pode ser organizado e como as disputas são resolvidas (OAKERSON, 1992).

A intersecção entre o mundo físico e o mundo das regras dá origem ao terceiro componente do modelo de Oakerson: os padrões de interação. O autor argumenta que as regras, por si só, não garantem um comportamento específico, mas criam uma estrutura de obstáculos e incentivos (custos e benefícios percebidos) que os indivíduos calculam mentalmente antes de agir. A interação surge da escolha mútua

de estratégias pelos membros do grupo. O autor identifica a reciprocidade de múltiplos indivíduos (*n-person reciprocity*) como o padrão de interação cooperativo por excelência na gestão dos comuns. Nesse padrão, "os indivíduos contribuem (através de ação mútua ou tolerância mútua) para o bem-estar uns dos outros, mas sem um “quid pro quo” imediato como nas relações de troca"(OAKERSON, 1992). Em oposição à reciprocidade encontra-se a estratégia do carona (free-rider)[6], cuja proliferação corrói a confiança mútua e, se não for controlada pelos arranjos de decisão, leva à competição destrutiva e à ruína ecológica (OAKERSON, 1992).

O quarto e último componente consiste nos resultados, avaliados primordialmente através dos critérios de eficiência e equidade. A ineficiência no uso dos bens comuns pode se manifestar tanto na superexploração (que reduz o rendimento total e as parcelas individuais) quanto na subutilização. Embora a otimização de Pareto[7] seja o referencial teórico de eficiência, Oakerson flexibiliza o conceito para a realidade empírica, sugerindo a busca por mudanças eficientes no sentido de Pareto (melhorias) em vez da otimização absoluta. Ademais, a estrutura demonstra que a ineficiência está intrinsecamente associada à iniquidade, visto que distribuições injustas de custos e benefícios tendem a provocar o colapso da reciprocidade entre os usuários(OAKERSON, 1992).

A sofisticação do modelo de Oakerson reside na sua compreensão causal e dinâmica desses quatro atributos. Os atributos físicos e tecnológicos operam como restrições "duras", afetando os resultados diretamente e independentemente da escolha humana se forem ignorados, enquanto as instituições são restrições “suaves”, tornadas operativas apenas através do conhecimento, escolha e ação

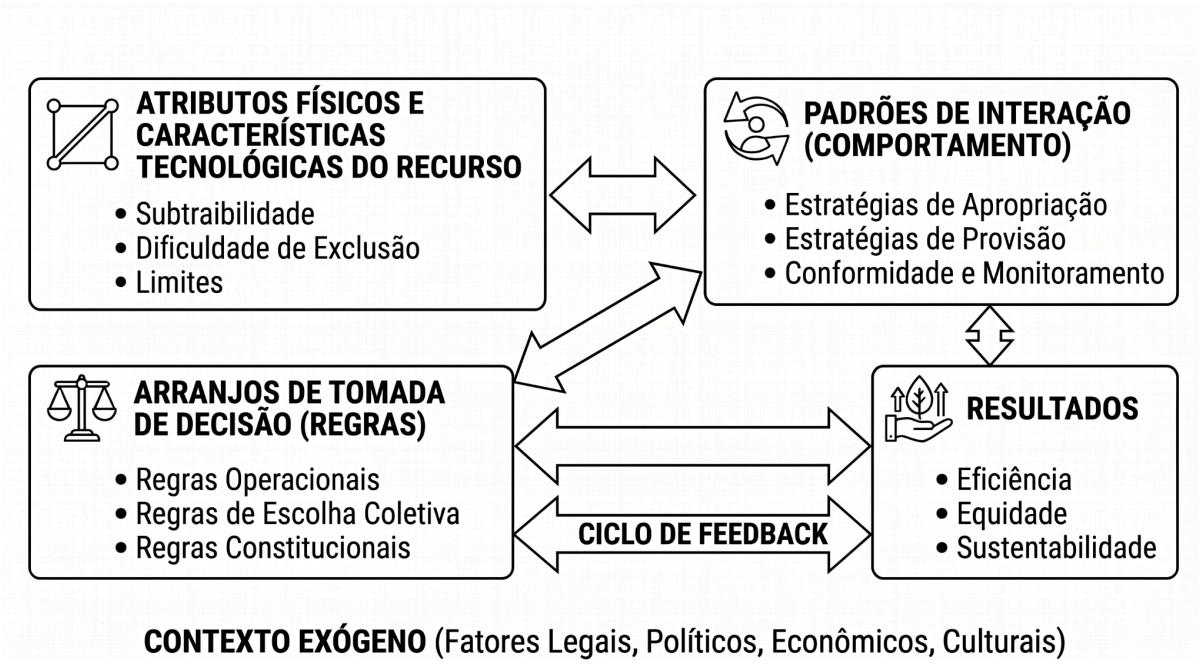
[6] O conceito foi formalizado e popularizado pelo economista norte-americano Mancur Olson em seu livro de 1965, *A Lógica da Ação Coletiva*. Olson argumentou que, em grupos grandes, os indivíduos racionais não agirão em prol do interesse comum se puderem obter os benefícios sem o esforço da contribuição. Ele demonstrou que, sem incentivos específicos ou coerção, a tendência natural é que a ação coletiva falhe.

[7] A Otimização de Pareto (ou Eficiência de Pareto) é um conceito central na economia, na engenharia e na teoria dos jogos. Ela descreve um estado de alocação de recursos onde é impossível melhorar a situação de uma pessoa sem piorar a de outra.

Imagine a gestão de uma área protegida como um parque nacional onde existem dois interesses: (1) Conservação da biodiversidade e (2) Uso público/turismo. A otimização busca o ponto onde o turismo é maximizado sem degradar a biodiversidade além de um ponto crítico, ou onde a proteção é máxima sem impedir atividades humanas essenciais. Se você puder aumentar o turismo sem afetar a fauna, você ainda não estava no Ótimo de Pareto.

humanos (OAKERSON, 1992). Dessa forma, a tragédia dos comuns não é um destino ambiental inevitável, mas sim o sintoma de uma falha arquitetônica nas instituições. Quando o modelo é utilizado para o diagnóstico de falhas, Oakerson orienta um percurso reverso: parte-se de resultados indesejados para observar padrões de interação destrutivos e, a partir deles, identifica-se a raiz do problema. Geralmente, essa raiz é o desalinhamento sistêmico, pois "uma incongruência entre os dois primeiros conjuntos de atributos — entre o mundo físico e o mundo institucional — pode se manifestar primeiro em uma falta de adequação entre as regras operacionais e os atributos técnicos e físicos correspondentes dos bens comuns" (OAKERSON, 1992). Em uma aplicação de longo prazo, a estrutura assume um caráter interativo, reconhecendo que os resultados sociais e ecológicos obtidos retroalimentam o sistema, induzindo a comunidade a aprender e a criar inovações tecnológicas e novos arranjos de tomada de decisão para sobreviver.

**Figura 4: Framework de Oakerson com padrão dinâmico**




Fonte: OAKERSON, 1992 adaptado e traduzido pelo autor

A aplicação do modelo de Oakerson revela que os dilemas da política ambiental brasileira não são apenas frutos de falta de vontade política, mas de um desalinhamento técnico e institucional crônico. No contexto das Unidades de

Conservação, muitas vezes o Estado impõe regras operacionais que ignoram as restrições físicas do recurso e os padrões de interação das populações que já habitam o território. Ao tratar as instituições como restrições "suaves" que podem ser impostas de cima para baixo, as políticas públicas frequentemente falham em gerar reciprocidade, resultando em ineficiência e na degradação que ironicamente visavam combater. Essa constatação de que a "tragédia" não é um destino, mas uma falha de design, abre caminho para a contribuição definitiva de Elinor Ostrom, que transforma esse diagnóstico em uma via prática para a autogovernança.

A superação definitiva do fatalismo de Hardin ocorre com o trabalho de Elinor Ostrom (1990), que oferece uma base científica para entender como as sociedades podem evitar o colapso dos recursos sem depender exclusivamente do Estado ou do Mercado. Em sua obra *Governing the Commons*, Ostrom questiona modelos teóricos rígidos, como o Dilema do Prisioneiro e a Lógica da Ação Coletiva de Mancur Olson, que frequentemente retratam os usuários de recursos naturais como indivíduos incapazes de cooperar ou de mudar sua própria realidade. Para a autora, o perigo dessas teorias reside em tratá-las como verdades universais para a formulação de políticas públicas, ignorando que comunidades locais possuem capacidade de auto-organização. Ao contrário das falsas dicotomias que prescrevem apenas a estatização ou a privatização como saídas, Ostrom demonstra que a governança pode emergir da própria coletividade, dependendo da situação e da capacidade dos atores de criarem regras adequadas ao seu contexto.

Para fundamentar essa via alternativa, Ostrom (1990) estabelece uma distinção essencial entre o "sistema de recursos" e o "fluxo de unidades de recursos". Ela define um Recurso de Uso Comum (*Common-Pool Resource* - CPR) como um sistema, natural ou construído, cuja extensão torna difícil e custosa a exclusão de potenciais usuários (OSTROM, 1990). Sob essa ótica, enquanto o sistema em si (como uma floresta, um lago ou um canal de irrigação) é de uso compartilhado, as unidades retiradas dele (como a madeira extraída ou os peixes capturados) são estritamente subtrativas, ou seja, o que um indivíduo retira não está mais disponível para os outros. É essa característica que gera a tentação do comportamento "carona" (*free-rider*) e a ameaça de degradação do ecossistema. Portanto, uma governança eficaz exige que os usuários superem três desafios que o Estado e o

Mercado sozinhos não resolvem: (1) a criação de novas regras locais, (2) o estabelecimento de compromissos confiáveis entre os atores e (3) a garantia de um monitoramento mútuo (OSTROM, 1990). Em vez de depender apenas de fiscais externos, a autora demonstra que instituições bem-sucedidas são desenhadas pelas próprias comunidades, de modo que a vigilância se torne parte natural do dia a dia, tornando a cooperação uma estratégia racional e sustentável para todos.

A base da teoria de Ostrom (1990) sustenta que a durabilidade e o sucesso na gestão de recursos comuns dependem do alinhamento a um conjunto de Princípios de Design Institucional. A autora extraiu esses princípios da observação de sistemas que sobreviveram por séculos, como pastagens nos Alpes suíços, florestas comunitárias no Japão e sistemas de irrigação na Espanha e Filipinas. Essa abordagem rejeita fórmulas prontas ou "soluções de prateleira". Para Ostrom, a resiliência coletiva exige, primeiro, limites claramente definidos: é preciso saber exatamente qual é a área do recurso e quem tem o direito de usá-lo, evitando que os frutos do trabalho comum sejam levados por pessoas externas. Essa clareza deve ser integrada a uma forte congruência entre as regras e a realidade local, garantindo que as obrigações dos usuários (como trabalho ou impostos) sejam proporcionais aos benefícios que eles retiram do sistema. Além disso, a governança só ganha legitimidade quando existem arranjos de escolha coletiva, que garantem que as pessoas afetadas pelas regras tenham o poder de participar da criação e modificação dessas normas ao longo do tempo.

A estrutura analítica de Ostrom demonstra que a eficácia das regras depende da conexão entre o monitoramento, a aplicação de punições e as formas de resolver conflitos. Os estudos da autora revelam que os monitores — responsáveis por fiscalizar o estado do recurso e o comportamento dos usuários — devem ser os próprios membros da comunidade ou pessoas que prestem contas diretamente a eles. Diferente da lógica punitiva do Estado centralizado, os infratores locais não sofrem de imediato sanções severas. Em vez disso, aplicam-se sanções graduadas, que aumentam conforme a gravidade ou a reincidência, um mecanismo essencial para manter a união do grupo diante de erros humanos ou crises climáticas (OSTROM, 1990). A estabilidade desse sistema também depende de arenas de resolução de conflitos de baixo custo e do reconhecimento, pelas autoridades

externas, do direito da comunidade de criar suas próprias regras. Em sistemas ecológicos maiores e interconectados, essa governança assume a forma de empreendimentos aninhados (*nested enterprises*), onde a gestão ocorre em múltiplas camadas coordenadas. Ao superar a antiga divisão entre o que é público ou privado, Ostrom (1990) conclui que as instituições de sucesso são misturas ricas desses dois mundos, desafiando classificações simplistas que limitam a gestão apenas ao Estado ou ao Mercado.

Dessa forma, os princípios de design propostos por Ostrom não são apenas diretrizes teóricas, mas constituem as categorias analíticas fundamentais desta pesquisa. No capítulo de análise dos dados, esses princípios serão aplicados para diagnosticar a robustez do arranjo de governança estabelecido no PND a partir do Termo de Compromisso de 2018. Essa avaliação permitirá identificar em que medida o novo modelo de gestão reconhece os limites do território, promove a participação efetiva dos Pataxó e estabelece mecanismos de resolução de conflitos capazes de garantir a sustentabilidade do sistema socioecológico no longo prazo.

Apesar do avanço na compreensão da autogovernança, Arun Agrawal (2001) promoveu uma importante atualização teórica ao questionar o isolamento das análises locais. O autor argumenta que a literatura tradicional frequentemente negligenciou o peso das forças exógenas sobre a gestão comunitária. Para Agrawal, o tecido social local é fabricado em conjunto com o ambiente externo, incluindo as pressões de mercado, as mudanças tecnológicas e, fundamentalmente, as políticas do Estado. Dessa forma, ele orienta que a pesquisa abandone fórmulas universais e passe a investigar como múltiplos vetores externos interagem com as condições locais para promover ou dificultar a sustentabilidade. Essa visão é essencial para compreender que a governança no PND não ocorre em um vácuo, mas é constantemente moldada por forças políticas e econômicas que atravessam as fronteiras do Parque.

Dando continuidade à necessidade de olhar além das fronteiras locais, as contribuições de Fikret Berkes (2006) — cujas ideias sobre sistemas socioecológicos fundamentam diversos momentos desta pesquisa — tornam-se essenciais. Berkes aponta que a resiliência não se alcança apenas "expandindo"

soluções locais para níveis globais. O autor demonstra que as comunidades enfrentam desvantagens estruturais diante de pressões externas e forças estatais, criando impasses que a ação local isolada não consegue conter. Ao investigar grandes sistemas interconectados, Berkes (2006) evidencia o descompasso entre as fronteiras da regulação humana e as dinâmicas expansivas dos recursos naturais. Para superar essa lacuna, ele defende a implementação de ligações de escalas cruzadas (*cross-scale connections*). Essas articulações em rede, tanto horizontais quanto verticais, são cruciais para integrar diferentes esferas de poder e estabelecer laços institucionais. Para Berkes, a governança moderna deve começar de baixo para cima, mas estar conectada a sistemas complexos, encurtando a distância entre quem formula as políticas e quem as executa na base.

Essa expansão analítica ganha contornos de urgência com as premissas de Dietz, Ostrom e Stern (2003). Os autores atestam que as pressões sobre o meio ambiente extrapolaram o nível local para assumir proporções globais, impulsionadas pelo consumo em massa e pela hiperconectividade. Diante de ecossistemas vastos e em constante mudança, as velhas receitas de "comando e controle" ou de privatização absoluta mostram-se ineficazes e até catastróficas, pois ignoram o conhecimento prático de quem está no território. Como resposta, o trio propõe o paradigma da Governança Adaptativa. Partindo da ideia de que a gestão eficaz é uma "corrida coevolutiva" entre as sociedades e as alterações da biosfera, os autores defendem que a robustez do sistema depende da mistura entre regras formais e normas informais. Longe de buscar soluções simples, eles sugerem que os arranjos institucionais devem ser complexos, redundantes e aninhados em muitas camadas, funcionando como mosaicos que integram diferentes níveis de decisão e garantem a vital autogovernança local diante das incertezas.

O amadurecimento dessa base teórica culmina no conceito de policentrismo, onde Elinor Ostrom integra as noções de escalas cruzadas e resiliência institucional. Ostrom propõe estruturas de gestão mais sofisticadas, que se opõem ao modelo centralizado ou monocêntrico. Este modelo tradicional, típico de Estados burocráticos, impõe regras uniformes que ignoram as particularidades de cada território e as variações locais. Em contraste, a autora define a governança policêntrica como um sistema no qual os cidadãos e grupos se organizam em

múltiplas autoridades governamentais que operam em diferentes escalas (OSTROM, 2005). Nesse modelo interdependente, instâncias comunitárias locais sobrepõem-se, cooperam e, por vezes, competem com órgãos municipais, estaduais e globais. Esse arranjo protege os atores locais ao inseri-los sob o amparo de instituições maiores e marcos constitucionais, garantindo que o direito de autogovernança seja respeitado em um sistema de freios e contrapesos.

A evolução da Teoria da Governança dos Comuns revela uma transformação profunda quando parte de um diagnóstico fatalista de destruição inevitável para se tornar uma ferramenta prática de sustentabilidade no Antropoceno. Ao superar o determinismo da "Tragédia dos Comuns" (HARDIN, 1968) — premissa que historicamente justificou a expropriação de territórios tradicionais para a criação de parques despovoados —, a ciência passou a reconhecer a eficácia da autogovernança e da dos saberes do território. Nesse cenário, os Sistemas Socioecológicos deixam de ser apenas conceitos teóricos para se tornarem a base de políticas públicas mais inclusivas. Para que a conservação seja efetiva, o Estado deve abandonar a postura de comando centralizado e atuar como um suporte institucional que fortalece a capacidade de adaptação social e protege o Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK).

Essa arquitetura institucional é o que permite decodificar as recentes mudanças de poder no Parque Nacional do Descobrimento. Conhecer a fundo a teoria dos comuns e o modelo policêntrico é imprescindível para entender que instâncias como o Termo de Compromisso e o Comitê de Diálogo, firmados a partir de 2018, não são meras concessões burocráticas. Eles representam a transição real de uma gestão coercitiva para um paradigma de cogestão legítimo entre o ICMBio e a comunidade Pataxó. Como demonstra Ostrom (1990), as instituições de sucesso são misturas ricas entre o público e o privado que desafiam dicotomias estéreis. Assim, este arcabouço teórico fornece o vocabulário e a base analítica necessários para investigar como a união entre o saber indígena e as normas estatais pode garantir a viabilidade ecológica e social do território.

## O modelo analítico: O I*nstitutional Analysis and Development (IAD) Framework*

A análise da sobreposição entre o Parque Nacional do Descobrimento (PND) e a Terra Indígena (TI) Comexatibá exige um modelo capaz de explicar como as relações de poder e as normas se transformam ao longo do tempo. Para isso, esta pesquisa adota o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, desenvolvido por Elinor Ostrom (1990). A escolha do IAD justifica-se por sua eficácia comprovada em diagnosticar conflitos territoriais e dilemas de ação coletiva em áreas protegidas, permitindo captar com precisão a transição de modelos de gestão monocêntricos para arenas de cogestão adaptativa.

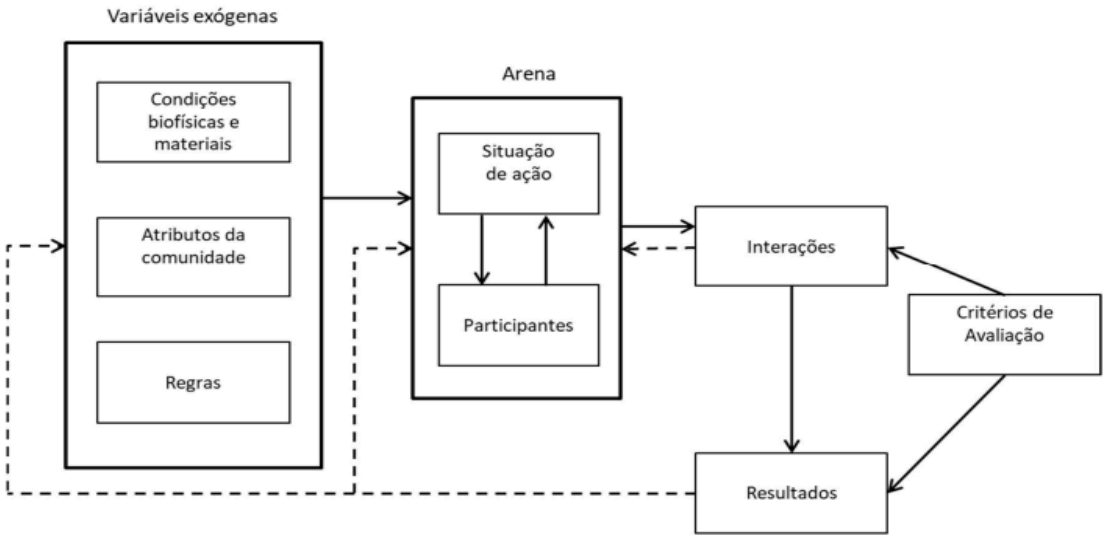
Essa validade metodológica é sustentada por uma robusta linhagem de pesquisas internacionais e nacionais que aplicam o framework em áreas protegidas e sistemas de recursos comuns (AGARWAL, 2006; GRUBY; BASURTO, 2013; HAYES, 2006; IMPERIAL; YANDLE, 2005; TANG, 1992). No plano global, Nyaupane, Poudel e York (2020) aplicaram o modelo em parques no Nepal, demonstrando que o IAD é eficaz para identificar como regras formuladas coletivamente entre Estado e comunidades são mais resilientes do que modelos impostos de cima para baixo. No cenário brasileiro, a tese de Palmieri (2021) sobre concessões florestais inclusivas na Amazônia utiliza o IAD para diagnosticar como as "regras em uso" e os múltiplos níveis de decisão (operacional, coletivo e constitucional) afetam a inclusão de atores locais. O trabalho reforça que o framework permite rastrear a mudança na postura do ICMBio: de um papel puramente fiscalizador para um suporte institucional que reconhece a legitimidade dos direitos das comunidades tradicionais. Complementarmente, Sanjaya, Tresiana e Duadji (2023) validam a adequação do IAD para o estudo do etnoturismo e direitos originários, evidenciando como o modelo protege o conhecimento tradicional e orienta inovações sociais em terras indígenas.

Ancorado nessas evidências, o IAD oferece a estrutura necessária para entender o que Ostrom (2005) chama de "regras do jogo": as orientações que os seres humanos utilizam para organizar suas interações estruturadas. O foco desta pesquisa recai sobre a mutação dessas regras e na reconfiguração do poder de

decisão entre o Estado e o povo Pataxó. Ao utilizar este modelo, torna-se possível avaliar como o Termo de Compromisso — enquanto mudança normativa real — altera os incentivos e o comportamento dos envolvidos, transformando a complexidade do conflito em variáveis claras, passíveis de análise e comparação.

Para operacionalizar a aplicação do modelo à realidade empírica do PND e da TI Comexatiba, propõe-se um roteiro analítico baseado na estruturação lógica do IAD, conforme sistematizado por McGinnis (2011). O *framework* decompõe o contexto institucional em partes constituintes para compreender como elas afetam as escolhas e os resultados, estruturando a análise em três etapas fundamentais: (1) o diagnóstico das variáveis exógenas, (2) a identificação da situação de ação, e o (3) mapeamento dos múltiplos níveis de análise.

**Figura 5: Componentes básicos do *Institutional Analysis and Development Framework (IAD Framework)***




Fonte: OSTROM, 2005, Tradução do autor

O primeiro grupo de análise do IAD Framework é composto pelas variáveis exógenas. Elas representam os fatores contextuais que funcionam como as "regras de contorno" do sistema e que não podem ser alteradas no curto prazo. O modelo subdivide essas influências em três elementos fundamentais:

- **Condições biofísicas e materiais:** referem-se à natureza física do recurso (a floresta, a fauna, o território). Essas condições impõem limites reais ao que é possível fazer. No PND, lidamos com um recurso de uso comum, marcado pela dificuldade de excluir usuários e pela subtratibilidade (o que um grupo consome ou degrada afeta a disponibilidade para os outros).
- **Atributos da comunidade:** englobam a cultura local, os valores, o nível de confiança (capital social) e a distribuição de poder entre os envolvidos. Esses atributos determinam se haverá disposição para cooperar ou se os custos para se chegar a um acordo serão altos demais.
- **Regras em uso:** são as normas que os participantes efetivamente seguem no dia a dia — o que é permitido, proibido ou obrigatório na prática —, indo além das leis escritas que muitas vezes ficam apenas "no papel".

No caso desta pesquisa, os atributos da comunidade são o ponto central da mudança. Historicamente, a criação do PND ignorou a presença e a cultura do povo Pataxó, o que gerou um conflito territorial pautado em regras de exclusão. No entanto, a partir de 2018, observa-se uma alteração crucial: a identidade e o modo de vida Pataxó passaram a ser reconhecidos e internalizados pelos gestores estatais, alterando a percepção de quem possui legitimidade no território. Essa mudança impactou diretamente as regras em uso. O antigo modelo de proteção integral, focado na fiscalização restritiva, cedeu espaço para as diretrizes conciliatórias estabelecidas no Termo de Compromisso.

A interação entre essas três variáveis (o ambiente físico, a cultura da comunidade e as novas regras) é o que molda a arena de ação, definindo quais escolhas os atores têm e quais incentivos os levam a colaborar ou a entrar em conflito.

O segundo eixo fundamental do framework é a arena de ação, o coração da análise onde ocorre a interação dinâmica entre dois componentes inseparáveis: a situação de ação e os participantes.

A situação de ação é o espaço social onde os atores de fato interagem: trocam bens, resolvem problemas, exercem poder ou entram em conflito. É nela que "toda a ação acontece", transformando os fatores contextuais (variáveis exógenas) em

resultados concretos. Para dissecar a estrutura interna de qualquer situação, Ostrom (2005) estabelece sete "peças móveis" fundamentais:

- **Participantes:** os indivíduos ou grupos que tomam as decisões;
- **Posições:** os papéis ocupados (ex: gestor do ICMBio, liderança Pataxó);
- **Resultados potenciais:** o que pode ser alcançado na situação;
- **Ações e ligações:** o que é permitido fazer e como isso gera resultados;
- **Controle:** quanto poder cada ator tem sobre o processo;
- **Informação:** o que cada participante sabe sobre a situação;
- **Custos e Benefícios:** os incentivos e punições (sanções) envolvidos.

Essas sete variáveis formam a "geometria" do tabuleiro onde os participantes jogam. O IAD afasta-se da visão do ser humano como um calculador perfeito e egoísta. Em vez disso, assume a teoria da racionalidade limitada: os participantes são indivíduos falíveis que processam informações de modo imperfeito e usam atalhos mentais para lidar com a complexidade. Eles são motivados não apenas por ganho pessoal, mas por normas de justiça e reciprocidade.

A interação desses atores gera padrões de comportamento que produzem os resultados do sistema. O modelo ganha vida através da retroalimentação (feedback): ao avaliarem os resultados por critérios como equidade, legitimidade e eficiência, os participantes aprendem e se adaptam. No longo prazo, esse aprendizado pode levar os atores a contestar as regras vigentes e a buscar mudanças profundas no próprio sistema, como a revisão das normas que governam o território.

Para compreender como as regras mudam em resposta às interações sociais, a análise avança para o terceiro eixo do IAD: o mapeamento dos múltiplos níveis de análise. O modelo postula que as decisões não ocorrem no vácuo, mas estão aninhadas em camadas hierárquicas. O IAD distingue três níveis fundamentais:

- **Nível Operacional:** onde ocorrem as decisões práticas do dia a dia, como o uso, a extração e o monitoramento do recurso. É aqui que as ações geram impactos diretos no território.
- **Nível de Escolha Coletiva:** onde os atores (em conselhos, associações ou agências) elaboram e modificam as regras que governam o nível operacional. É neste estágio que se define quem pode participar e quais são os limites permitidos para as atividades.
- **Nível Constitucional:** define a arquitetura macro do sistema. É aqui que se estabelece quem tem legitimidade para criar políticas e quais são os procedimentos para a formação das arenas de escolha coletiva.

Essa distinção permite diagnosticar como os atores operam transições entre níveis de decisão (*level-shifting*) (Ostrom, 2005). No contexto do PND, isso explica como o povo Pataxó e o ICMBio podem atuar para transformar restrições desfavoráveis em novas estruturas de governança, mais adaptadas à realidade local.

A escolha do IAD Framework como modelo analítico justifica-se, portanto, pela sua capacidade de organizar sistemas complexos sem recorrer a dicotomias simplistas entre Estado e Mercado. O modelo obriga o pesquisador a tornar explícitas as conexões entre o contexto físico, a cultura da comunidade e as regras vigentes. Ao tratar as instituições não como leis estáticas, mas como arranjos vivos que podem ser alterados pelos próprios participantes, o IAD fornece o rigor necessário para diagnosticar a transição do PND para um regime de cogestão com mais legitimidade.

Para que a investigação não se limite à descrição do arranjo institucional, esta pesquisa integra o IAD Framework aos oito princípios de design de Ostrom (já apresentados anteriormente), elevando-os ao status de categorias analíticas fundamentais. Enquanto o IAD fornece a estrutura para mapear a arena de ação e as variáveis que moldam o comportamento dos atores, os princípios de design funcionam como a "régua" para medir a robustez do sistema socioecológico. Essa integração é imprescindível, pois viabiliza o diagnóstico de se as inovações trazidas pelo Termo de Compromisso e pela cogestão com o povo Pataxó possuem as características necessárias para sobreviver ao longo do tempo — como o

monitoramento mútuo, as sanções graduadas e a resolução de conflitos de baixo custo. Assim, as categorias de análise aqui estabelecidas permitem transitar da teoria para uma avaliação crítica e prática do sucesso ou da fragilidade da governança no PND.

# Panorama das transformações da Política Mundial de Áreas Protegidas

O Antropoceno — época geológica em que as atividades humanas ascendem à categoria de força planetária dominante — inaugurou uma crise socioecológica sem precedentes. Desde a Revolução Industrial, a expansão massiva de fronteiras agrícolas e urbanas reduziu drasticamente os ecossistemas naturais, impulsionada por vetores como mudanças climáticas e superexploração de recursos (PALOMO et al., 2014). Diante da iminência de pontos de inflexão (tipping points) críticos no sistema terrestre, a criação de Áreas Protegidas (APs) consolidou-se como a principal estratégia global para salvaguardar a biodiversidade, gerando uma expansão territorial em velocidade notável nas últimas décadas (KANG et al., 2025). No entanto, a constatação empírica de que a simples demarcação de limites territoriais isolados não era suficiente para barrar as ameaças externas exigiu a superação de um modelo de governança baseado em enclaves em prol de abordagens espaciais dinâmicas e articuladas com as realidades locais (Kang et al., 2025; PALOMO et al., 2014)

Nesse sentido, para além da preservação in situ de espécies, as APs assumem o papel de provedoras de serviços ecossistêmicos essenciais ao bem-estar humano. Elas garantem benefícios que transcendem a regulação climática e hídrica, alcançando dimensões culturais e espirituais fundamentais para a manutenção dos modos de vida de populações tradicionais e indígenas (MARETTI et al., 2012; PALOMO et al., 2014). A compreensão dessa interdependência impulsionou um novo entendimento acadêmico e político, no qual a conservação deixa de ser vista como um entrave econômico para ser integrada como ferramenta indispensável na promoção da equidade socioeconômica e da justiça climática (MARETTI et al., 2012).

## A evolução conceitual das áreas protegidas

O reconhecimento dessas múltiplas funções e serviços prestados à humanidade exigiu a articulação de novos desenhos espaciais e institucionais, inaugurando um denso debate conceitual sobre o papel e a governança das áreas conservadas. A evolução conceitual das áreas protegidas reflete o amadurecimento histórico e

científico das relações entre a humanidade e o meio ambiente. Originalmente planejadas sob uma ótica estática, as políticas de conservação passaram por sucessivas readequações ao longo das décadas para corrigir as falhas sistêmicas de seus próprios desenhos (FERREIRA, 2018). Esse debate evidencia como a comunidade internacional deixou de tratar os ecossistemas como fragmentos intocados para compreendê-los como partes vivas de uma paisagem habitada, promovendo modelos de governança progressivamente mais adaptativos e plurais (PALOMO et al., 2014; KANG et al., 2025).

O primeiro grande modelo histórico, que predominou desde o final do século XIX até a década de 1980, foi a abordagem de "ilhas", fundamentada na separação rígida e excludente entre os humanos e a natureza (PALOMO et al., 2014; KANG et al., 2025). Nesse período, as APs eram administradas como fortalezas isoladas, baseadas no que Diegues (2001) denominou como o "mito moderno da natureza intocada". Tal modelo frequentemente resultava na exclusão e na expulsão de comunidades indígenas e locais de suas terras ancestrais, gerando profundos conflitos sociais e passivos de injustiça ambiental. Com o passar do tempo, esse isolamento provou-se ecologicamente insustentável, pois as APs se tornaram altamente vulneráveis às pressões do entorno degradado, demonstrando serem incapazes de manter os fluxos genéticos e biológicos em larga escala (PALOMO et al., 2014).

Ao constatar os severos limites da proteção isolada, os cientistas e formuladores de políticas promoveram, na década de 1990, uma ruptura direcionada ao modelo de redes de conservação. O planejamento espacial passou a utilizar corredores ecológicos para conectar habitats fragmentados, permitindo o fluxo genético e a mobilidade das espécies (PALOMO et al., 2014; KANG et al., 2025). O conceito do programa *Man and the Biosphere* (MaB) da UNESCO[8], materializado nas Reservas da Biosfera, exemplifica claramente essa fase ao introduzir um zoneamento composto por "áreas núcleo" (de proteção estrita) envoltas por "zonas de amortecimento" e "áreas de transição", onde usos compatíveis do solo e assentamentos humanos se tornaram permitidos e incentivados para mitigar os

[8] Para maiores informações sobre o MAB acessar https://www.unesco.org/en/mab (disponível em 27/04/2026)

impactos externos e romper o isolamento biológico da área central (MARETTI et al., 2012; PALOMO et al., 2014).

Avançando para meados dos anos 2000, a abordagem expandiu-se para o enfoque da paisagem, exigindo que as áreas protegidas fossem geridas em conjunto com o ordenamento territorial do seu entorno. Essa etapa caracterizou-se pela inclusão ativa de múltiplos atores locais, após o reconhecimento formal de que a gestão imposta de cima para baixo (*top-down*) gerava conflitos crônicos que, em última instância, prejudicavam a própria eficácia da proteção ambiental (PALOMO et al., 2014; KANG et al., 2025). Ao incluir ativamente as populações locais em arranjos de governança e gestão participativa, as comunidades rurais, tradicionais e indígenas — que antes eram enxergadas sob o prisma de ameaças à biodiversidade — passaram a ser reconhecidas como aliadas e parceiras legítimas para o manejo sustentável da paisagem (PALOMO et al., 2014; KANG et al., 2025).

Atualmente, a fronteira da governança alcança a abordagem dos Sistemas Socioecológicos (SES), que consolida a reconexão definitiva entre as dimensões humanas e naturais. Essa visão científica postula que "o sistema socioeconômico está embutido no sistema ecológico" (BERKES, 2007), tratando as APs como unidades funcionais e adaptativas inseridas em matrizes territoriais dinâmicas (PALOMO et al., 2014). Esse modelo consagra uma transição de paradigma pautada na conservação baseada em direitos, em que o conhecimento ecológico tradicional (etnociência) é institucionalmente valorizado. Nessa fase, compreende-se que a resiliência a longo prazo dos ecossistemas depende do empoderamento comunitário, de instrumentos de cogestão e do compartilhamento autêntico de autoridade na governança dos territórios (KANG et al., 2025; FERREIRA, 2018).

**Tabela 2. Evolução do conceito de área protegida: De ilhas a redes, a paisagens e à abordagem socioecológica.**

| | Abordagem para áreas protegidas | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Atributos** | **Abordagem de ilha (aprox. 1872–década de 1980)** | **Abordagem de rede (década de 1990–meados da década de 2000)** | **Abordagem de paisagem (meados da década de 2000–hoje)** | **Abordagem socioecológica (hoje–?)** |
| **Objetivo principal** | Preservação de espécies icônicas e habitats prístinos | Representatividade e conectividade biológica | Sustentabilidade dos ecossistemas e da biodiversidade | Bem-estar humano e resiliência da biodiversidade |
| **Governança** | Monocêntrica (Top-down), liderada pelo Estado | Liderada pelo Estado com apoio pontual de ONGs | Participativa, envolvendo múltiplos stakeholders | Policêntrica, co-gestão e governança adaptativa |
| **Visão de Natureza** | "Wilderness" (intocada), separada da humanidade | Componentes funcionais dos ecossistemas | Paisagens culturais e mosaicos de uso | Sistemas acoplados homem-natureza (Socioecossistemas) |
| **Relação com Entorno** | Exclusão e isolamento (a UC como uma ilha) | Zonas de amortecimento e corredores biológicos | Gestão da matriz e integração territorial | Parte integrante e inseparável do sistema regional |
| **Serviços Ecossistêmicos** | Não considerados explicitamente | Reconhecimento parcial (provisão e recreação) | Cesta diversificada (provisão e regulação) | Feixe integrado de serviços (incluindo culturais) |
| **Escala de Planejamento** | Local (foco na unidade individual) | Regional (redes de áreas protegidas) | Multi-escala (paisagem regional) | Escala cruzada (cross-scale e multinível) |

Fonte: Elaboração do autor a partir de Palomo et al 2014

Paralelamente a essa evolução teórica na ecologia, os marcos jurídicos e diplomáticos globais tentaram capturar o propósito e o escopo de atuação desses

espaços territoriais, com destaque para a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), firmada na Eco-92. O texto do tratado internacional (1992) definiu uma área protegida de forma pragmática como um espaço geograficamente delimitado, designado, regulamentado e administrado para alcançar objetivos específicos de conservação. Esse conceito global orientou a internalização de metas de proteção por grande parte dos Estados Nacionais e validou a criação de extensas redes físicas de conservação em diferentes continentes.

Apesar de representar um marco jurídico vital e indiscutível para a cooperação ambiental internacional, a definição adotada pela CDB ainda carregava um forte viés do paradigma conservacionista convencional. Ao concentrar seu foco restritamente no manejo biológico *in situ* e na regulamentação de limites físicos para proteger elementos naturais contra intervenções, o texto refletia uma visão biocêntrica fragmentada, com pouca ou nenhuma integração orgânica das dimensões sociais e culturais (FERREIRA, 2018). Em grande parte das implementações baseadas nessa premissa, as populações locais e seus modos de vida tradicionais continuavam sendo tratados como externalidades indesejadas ou ameaças diretas aos objetivos de proteção.

A ruptura institucional decisiva com essa visão excludente ocorreu anos mais tarde, por meio da profunda revisão conceitual promovida pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN). Em suas diretrizes globais atualizadas sobre categorias de gestão, a instituição passou a definir formalmente a área protegida como "um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação da natureza em longo prazo, com os serviços ecossistêmicos e valores culturais associados" (DUNLEY, 2008).

A inclusão explícita dos "serviços ecológicos e valores culturais associados" na premissa fundamental da UICN oficializou o salto metodológico para uma perspectiva verdadeiramente integradora na política mundial de conservação. Com essa nova diretriz, a comunidade internacional endossou a compreensão de que os espaços naturais e os sistemas culturais coevoluem no território e não podem ser administrados sob lógicas isoladas e conflitantes (MARETTI et al., 2012). A diversidade cultural, as práticas tradicionais de manejo do solo e a ocupação por

populações originárias deixaram de ser tratadas como anomalias no interior da malha protegida para se consolidarem como componentes indissociáveis da própria efetividade da conservação e do ordenamento sustentável do espaço.

Ampliando a discussão para além dos limites estritos das convenções normativas internacionais, Ferreira (2018) desenvolve uma significativa contribuição teórica ao conceituar as áreas protegidas como "empreendimentos ecológicos da modernidade". Sob uma ótica sistêmico-complexa, a autora defende que essas áreas superam a percepção de serem meros recortes passivos na paisagem. Elas são arranjos institucionais ativos, elaborados socialmente, e que operam como "sistemas abertos, realizando trocas permanentes com o ambiente, para além dos seus limites e objetivos específicos de conservação da natureza em si" (FERREIRA, 2018). Na qualidade de empreendimentos ecológicos modernos, as APs carregam o mandato de regular o uso dos bens comuns do planeta, garantindo que as metas biológicas caminhem atreladas à equidade e ao respeito inalienável aos direitos socioculturais das populações tradicionais e indígenas que historicamente coevoluíram com a paisagem (FERREIRA, 2018).

## Evolução Político-Institucional

A trajetória político-institucional das áreas protegidas reflete uma profunda transformação na forma como a sociedade compreende e estrutura a conservação da natureza. O marco inicial dessa institucionalização global remonta à criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872. Esse evento inaugurou o que a literatura classifica como o modelo clássico de conservação, consolidando a concepção de separar formalmente espaços naturais do avanço da expansão territorial e da exploração econômica em escala industrial (PHILLIPS, 2003; KANG et al., 2025).

O modelo clássico operava sob a premissa do isolamento ecológico e da exclusão humana. As áreas protegidas eram concebidas como ilhas de natureza intocada, estabelecidas majoritariamente por governos centrais em terras de domínio público. O planejamento territorial dessas áreas possuía um viés estritamente biocêntrico e preservacionista, no qual as populações locais eram frequentemente vistas como ameaças à integridade dos ecossistemas, resultando em políticas de comando e

controle que as afastavam de seus territórios de ocupação tradicional (PHILLIPS, 2003; KANG et al., 2025).

Durante grande parte do século XX, esse arquétipo orientou a expansão das reservas globais e a estruturação das agências ambientais, com forte ênfase na proteção cênica e faunística. Contudo, as limitações estruturais desse modelo isolacionista tornaram-se evidentes. A fragmentação de habitats e o avanço da degradação no entorno imediato das reservas demonstraram que a criação de enclaves biológicos, desprovidos de conexão com a matriz territorial circundante, era insuficiente para garantir a manutenção da biodiversidade em longo prazo (KANG et al., 2025).

Apesar dessas limitações, os primeiros eventos globais sobre o tema, como os Congressos Mundiais de Parques realizados em Seattle (1962) e Yellowstone (1972), ainda refletiam a visão tecnocrática convencional. As resoluções e recomendações dessas conferências focavam quase exclusivamente no estabelecimento de definições rígidas, no rigor científico das proibições e na exclusão de atividades extrativistas. Havia incipiente consideração pelas dinâmicas socioeconômicas e nenhuma articulação formal das áreas protegidas com estratégias de desenvolvimento regional (PHILLIPS, 2003).

O ponto de inflexão na evolução conceitual começou a se delinear na década de 1980, notadamente no Terceiro Congresso Mundial de Parques em Bali (1982). Nesse evento, a agenda internacional passou a reconhecer a ligação indispensável entre a conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável das sociedades. A percepção sobre as populações tradicionais e rurais começou a transitar da categoria de risco para a de atrizes fundamentais no processo de proteção ambiental, marcando o início da desconstrução do paradigma centralizador (PHILLIPS, 2003).

A década de 1990 consolidou essa transformação político-institucional de forma irreversível. O Quarto Congresso Mundial de Parques em Caracas (1992) e a realização da Cúpula da Terra (Eco-92), que resultou na assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), inseriram as áreas protegidas em uma agenda macroecológica global. A proteção da biodiversidade passou a exigir planejamento

biorregional e estratégias que extrapolassem os limites físicos dos parques, reconhecendo as forças econômicas externas e a complexidade do contexto sociopolítico (PHILLIPS, 2003).

Como reflexo direto dessa evolução acadêmica e política, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) publicou, em 1994, a revisão de suas diretrizes para as categorias de áreas protegidas. O novo sistema superou a visão restrita da preservação absoluta e organizou o ordenamento territorial em seis categorias fundamentadas em objetivos primários de gestão. A Tabela abaixo sintetiza as seis categorias de gestão adotadas pela UICN, que hoje servem como o padrão global para a definição, o registro em bancos de dados (como o WDPA) e a comunicação sobre as áreas protegidas internacionalmente (DUNLEY, 2008):

**Tabela 3: Categorias de Manejo de Áreas Protegidas da IUCN**

| Categoria | Definição | Objetivo Principal |
|---|---|---|
| Ia | Reserva Natural Integral (*Strict Nature Reserve)* | Proteção estrita, preservação da biodiversidade e recursos geológicos, com acesso restrito a pesquisas científicas. |
| Ib | Área de Natureza Selvagem (*Wilderness Area)* | Proteção de áreas inalteradas ou pouco alteradas, preservando o caráter natural. |
| II | Parque Nacional *(National Park)* | Proteção de ecossistemas em grande escala, aliando conservação à visitação pública e educação ambiental. |
| III | Monumento Natural ou Recurso *(Natural Monument)* | Conservação de características naturais específicas e únicas, como formações geológicas ou cavernas. |
| IV | Área de Manejo de Habitats/Espécies (*Habitat/Species Management Area*) | Conservação por meio de manejo ativo para proteger habitats ou espécies específicas, frequentemente requerendo intervenção. |
| V | Paisagem Terrestre/Marinha Protegida (*Protected* | Proteção de áreas onde a interação humana e a natureza criou, ao longo do |

| | | |
|---|---|---|
| | *Landscape/Seascape*) | tempo, uma paisagem distinta. |
| VI | Área Protegida com Uso Sustentável (*Sustainable Use)* | Conservação de ecossistemas com manejo para uso sustentável dos recursos naturais, integrando a comunidade local. |

Elaborado a partir de Dunley, 2008

O ápice dessa reestruturação institucional ocorreu no V Congresso Mundial de Parques, sediado em Durban, em 2003. O evento oficializou o rompimento definitivo com as lógicas do passado ao declarar a ascensão de um Novo Paradigma para as áreas protegidas. Esse marco histórico determinou que a eficácia da conservação no século XXI depende da integração territorial em larga escala, do alívio à pobreza e da diversificação das abordagens sociopolíticas na proteção da biosfera (PHILLIPS, 2003; MARETTI et al., 2012).

A delimitação entre os dois modelos comprova a extensão dessa mudança estrutural. O modelo clássico caracterizava-se por áreas estabelecidas quase exclusivamente para proteção monumental e de vida silvestre, geridas de forma tecnocrática e reativa. As unidades operavam como ilhas geográficas estanques administradas pelo Estado, planejadas contra a presença de comunidades e sem integração ou negociação com as forças econômicas e as políticas de ocupação do solo de seu entorno (PHILLIPS, 2003).

Em nítido contraste, o novo paradigma concebe as áreas protegidas com objetivos multifuncionais, englobando metas ecológicas, sociais e econômicas. Os espaços deixam de ser ilhas isoladas para formarem redes conectadas por zonas de amortecimento e corredores ecológicos, planejadas em uma perspectiva sistêmica internacional e biorregional. A gestão adota o caráter adaptativo de longo prazo, orientada a valorizar o conhecimento empírico e a envolver múltiplos parceiros na condução das políticas territoriais (PHILLIPS, 2003; MARETTI et al., 2012).

Essa transição consolida o avanço para o modelo de Sistemas Socioecológicos, firmando a premissa de que os componentes humanos e os processos biológicos coevoluem continuamente. O território é agora compreendido como uma paisagem multifuncional onde a resiliência ambiental depende diretamente da viabilidade

sociocultural. Abandona-se a falsa dicotomia entre natureza e cultura, reconhecendo que a manutenção dos serviços ecossistêmicos exige planejamento espacial inclusivo e sinérgico (KANG et al., 2025).

Sob a égide desse novo paradigma, a comunidade internacional passou a pactuar metas de conservação territoriais quantitativa e qualitativamente mais ambiciosas. Na 10ª Conferência das Partes (COP 10) da CDB, em 2010, aprovou-se o Plano Estratégico 2011-2020, ancorado pela Meta 11 de Aichi. O compromisso exigiu a conservação efetiva de 17% das áreas terrestres e 10% das áreas marinhas globais, enfatizando o imperativo de que essas redes fossem ecologicamente representativas, integradas às paisagens mais amplas e geridas com equidade (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017).

Frente à aceleração da crise sistêmica desencadeada pela perda de biodiversidade e pelos extremos das mudanças climáticas, os esforços multilaterais exigiram uma repactuação de escala ainda maior. O processo culminou na adoção do Marco Global de Biodiversidade Kunming-Montreal, destacando-se a Meta 3, convencionada como meta 30x30. O acordo determinou a necessidade de se conservar pelo menos 30% das terras, águas interiores e oceanos até o ano de 2030, demandando uma expansão espacial monumental das redes de proteção (KANG et al., 2025). Embora o *Protected Planet Report* (UNEP-WCMC;2026) indique avanços, com a cobertura global atingindo 17,58% das terras e celebrando o alcance de 10,01% nos oceanos em abril de 2026, os números revelam um déficit espacial crítico. A distância entre a proteção atual e o objetivo de 2030 evidencia que o modelo de conservação baseado estritamente em terras estatais atingiu seu limite físico e político.

Para viabilizar o alcance de exigências espaciais tão extensas, as políticas internacionais necessitaram formalizar instrumentos de paisagem muito além das unidades de conservação tradicionais. Nesse contexto, consolidou-se o avanço institucional das Outras Medidas Eficazes de Conservação Baseadas em Áreas (OMECs), introduzidas formalmente nas diretrizes da CDB na COP 14 em 2018. As OMECs abrangem territórios que não possuem a conservação como objetivo primário estatutário, mas que, na prática de sua gestão, garantem a manutenção in

situ da biodiversidade em longo prazo (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017; KANG et al., 2025).

No que tange às OMECs, os trabalhos de MacKinnon et al. (2020) e Gurney et al. (2023) convergem ao qualificá-las como inovações divisoras de águas para as metas globais de conservação, embora ofereçam contribuições teóricas complementares. MacKinnon et al. (2020) destacam a importância das OMECs para a ampliação da representatividade ecológica territorial e da conectividade da paisagem, evidenciando como o reconhecimento de espaços de governança plural — a exemplo de territórios indígenas (ICCAs), áreas de proteção de mananciais e até sítios históricos naufragados — legitima resultados de conservação consolidados na prática (de facto), mesmo quando a proteção ambiental não constitui o objetivo primário de manejo. Gurney et al. (2023) aprofundam a contribuição do instrumento na dimensão sociopolítica, argumentando que as OMECs são ferramentas cruciais para promover a equidade, pois empoderam as populações locais e tradicionais, reconhecendo-as não como ameaças, mas como legítimas guardiãs da natureza, o que ajuda a mitigar as assimetrias na distribuição dos custos da conservação. De forma uníssona, ambos os estudos introduzem uma análise crítica rigorosa ao alertarem para o risco de desvirtuamento institucional do conceito (fenômenos de *greenwashing e bluewashing*[9]), enfatizando que a chancela de OMECs demanda processos restritos de monitoramento com foco em evidências para impedir que áreas de exploração industrial (como pesca e silvicultura) sejam apenas reclassificadas sem comprovar ganhos *in situ* sustentados para a biodiversidade (MACKINNON et al., 2020; GURNEY et al., 2023).

[9] Os termos *greenwashing* (maquiagem verde) e *bluewashing* (maquiagem azul) referem-se a processos de desvirtuamento institucional ou mercadológico de práticas de conservação. No plano corporativo, o *greenwashing* manifesta-se pelo uso de aportes financeiros ou patrocínios em projetos socioambientais de áreas protegidas como estratégia para mascarar passivos ecológicos externos e autopromover uma imagem de sustentabilidade. No âmbito das políticas públicas globais de ordenamento territorial, ambos os conceitos designam o risco de reclassificação puramente retórica de áreas sob exploração industrial — terrestre (como a silvicultura, no caso do *greenwashing*) ou aquática/marinha (como a pesca comercial intensiva, no caso do *bluewashing*) — como se fossem medidas de conservação efetivas (OMECs), sem que haja o monitoramento científico rigoroso que comprove ganhos ecológicos reais e sustentados *in situ*.

## Governança e Inclusão

A transição do paradigma isolacionista para o modelo socioecológico de áreas protegidas evidenciou que o sucesso da conservação da biodiversidade não depende apenas de delimitações geográficas, mas essencialmente da governança do território. Enquanto a gestão se refere às ações técnicas e aos meios empregados para alcançar os objetivos de uma área protegida, a governança diz respeito a quem toma as decisões, ou seja, quem detém a autoridade, a responsabilidade e a prestação de contas pelas escolhas fundamentais (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017). A governança tornou-se uma variável crítica na política ambiental contemporânea porque determina não apenas a eficácia da conservação da natureza, mas também a adequação das decisões ao contexto local, influenciando diretamente o apoio social, político e econômico aos sistemas de proteção (MARETTI et al., 2023).

Nesse contexto evolutivo, os temas de inclusão, equidade e efetividade assumiram o centro dos debates sobre os novos modelos de governança global. A eficácia prática da proteção da natureza passou a ser compreendida como indissociável do respeito aos direitos humanos e da distribuição justa dos custos e benefícios gerados pela conservação. O alcance da "boa governança" exige o respeito a princípios como legitimidade, transparência, justiça e prestação de contas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017). Modelos de governança inclusivos e equitativos, que incorporam os conhecimentos ecológicos tradicionais e garantem a participação ativa de diversos atores sociais, aumentam a resiliência dos ecossistemas em longo prazo e reduzem os passivos sociais criados por abordagens conservacionistas do passado (MARETTI et al., 2023).

Para organizar essa complexidade e orientar as políticas dos Estados Nacionais, a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) estabeleceram uma matriz que reconhece quatro tipos principais de governança, aplicáveis a qualquer categoria de manejo. O primeiro deles é a Governança por Governos (Tipo A), modelo que dominou o cenário clássico de conservação nos séculos XIX e XX. Nesse arranjo, a autoridade e a responsabilidade recaem sobre ministérios ou agências estatais em níveis federal, estadual ou municipal. Embora historicamente associado a processos impositivos de

"comando e controle", esse modelo tem evoluído por meio de políticas de descentralização e da criação de mecanismos consultivos obrigatórios para dialogar com as sociedades que vivem no entorno das áreas (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017).

O amadurecimento das políticas democráticas e a necessidade de articulação em amplas paisagens impulsionaram o reconhecimento da Governança Compartilhada (Tipo B). Nesse modelo, a autoridade institucional, as responsabilidades e a tomada de decisões são divididas formal ou informalmente entre múltiplos atores, como agências governamentais, comunidades locais, organizações da sociedade civil e atores privados. O arranjo exige processos contínuos de negociação, instituições pluralistas e acordos de cogestão, representando uma evolução colaborativa que busca equilibrar assimetrias de poder e integrar diferentes saberes na proteção de ecossistemas complexos, mostrando-se vital inclusive para a gestão de áreas protegidas transfronteiriças (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017).

Acompanhando a diversificação da matriz de conservação, formalizou-se a Governança Privada (Tipo C). Esse tipo engloba áreas protegidas estabelecidas e controladas por proprietários individuais, organizações não governamentais (ONGs) ou empresas. Com a expansão do reconhecimento do papel da sociedade civil, as áreas de conservação privada consolidaram-se como complementos essenciais aos sistemas estatais, ajudando a garantir a conectividade ecológica e a representatividade de habitats que não estariam protegidos apenas pelo poder público. Para serem reconhecidas formalmente em sistemas nacionais, essas áreas exigem um compromisso perpétuo ou de longo prazo com a conservação da natureza, frequentemente apoiado por marcos legais, incentivos fiscais e acordos restritivos de uso do solo (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017).

O quarto modelo estrutural reconhecido pela UICN é a Governança por Povos Indígenas e Comunidades Locais (Tipo D). Esse reconhecimento representa uma ruptura profunda com o passado excludente da conservação, validando sistemas de governança coletiva que, na prática, constituem as formas mais antigas de proteção da natureza no planeta (BORRINI-FEYERABEND et al., 2017). O modelo consagra os territórios onde a autoridade de gestão é exercida por meio de instituições locais e regras consuetudinárias, reafirmando de maneira incontestável que a diversidade

biológica e a diversidade biocultural coevoluem e são mutuamente dependentes para a manutenção da vida e das identidades tradicionais (SAJEVA; BORRINI-FEYERABEND; NIEDERBERGER, 2019).

Dentro desse quarto tipo de governança (Tipo D), o destaque absoluto reside nos Territórios e Áreas Conservados por Povos Indígenas e Comunidades, internacionalmente identificados pela sigla ICCAs ou pelo termo "Territórios de Vida". As ICCAs são definidas empiricamente por três características indissociáveis: uma conexão profunda, histórica e cultural entre a comunidade e o seu território; o funcionamento de uma instituição de governança local capaz de elaborar e aplicar regras para o uso dos bens da natureza; e um resultado prático ("de facto") de conservação da biodiversidade e das funções ecológicas (BERKES, 2009; SAJEVA; BORRINI-FEYERABEND; NIEDERBERGER, 2019). O diferencial analítico das ICCAs é que a conservação ecossistêmica alcançada não resulta necessariamente de um objetivo ecológico isolado, mas sim do uso e manejo da terra para a manutenção da subsistência, do bem-estar e da espiritualidade comunitária.

**Tabela 4: Tipos de Governança de Áreas Protegidas da UICN**

| **Tipo de Governança** | **Subtipos** |
|---|---|
| **Tipo A. Governança por governos** | • Ministério ou agência federal ou nacional encarregados<br>• Ministério ou agência subnacional encarregados (por exemplo, em nível regional, estadual, municipal)<br>• Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG) |
| **Tipo B. Governança compartilhada** | • Governança transfronteiriça (sistemas formais entre um ou mais Estados ou Territórios soberanos)<br>• Governança colaborativa (através de várias maneiras em que os diversos atores e instituições trabalham juntos)<br>• Governança conjunta (conselho pluralista ou outro órgão de governança envolvendo várias partes) |
| **Tipo C. Governança privada** | • Áreas conservadas são estabelecidas e administradas por:<br>¤ proprietários individuais |

| | |
|---|---|
| | ¤ organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades)<br><br>¤ organizações com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas) |
| **Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais** | • Territórios e áreas conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas<br><br>• Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais |

Fonte: BORRINI-FEYERABEND et al., 2017

Apesar dos notáveis avanços conceituais e políticos, a implementação desses novos e diversificados modelos de governança enfrenta desafios institucionais e lacunas severas. Há frequente resistência por parte de agências governamentais tradicionais em compartilhar poder e autoridade de forma genuína, o que resulta na adoção de estruturas genéricas de cogestão onde a participação da comunidade é mantida em um nível estritamente marginal ou consultivo, limitando o desenvolvimento da confiança social (BERKES, 2009; BORRINI-FEYERABEND et al., 2017). Adicionalmente, a fragmentação legal na maioria dos países impede o reconhecimento formal da conservação voluntária e do direito consuetudinário, mantendo as ICCAs em situação de extrema vulnerabilidade jurídica frente às pressões do capital externo, do subfinanciamento e da falta de capacitação institucional contínua dos gestores para lidar com saberes tradicionais (SAJEVA; BORRINI-FEYERABEND; NIEDERBERGER, 2019; MARETTI et al., 2023).

No âmbito socioambiental e operacional, a expansão convencional das áreas protegidas governamentais ainda gera sobreposições conflituosas em vários países. Frequentemente, unidades de conservação de proteção estrita são sobrepostas a ICCAs preexistentes e a territórios tradicionais sem a observância obrigatória do Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI) das populações originárias, como exigem as normas internacionais . Em múltiplos contextos, as comunidades de base encontram-se espremidas em uma dupla frente de ataques: por um lado, lidam com as restrições burocráticas impostas verticalmente por áreas de conservação excludentes; por outro, precisam resistir ao avanço de indústrias extrativas, mineração e projetos agroindustriais chancelados e licenciados pelo próprio Estado

por meio de concessões comerciais. Essa sobreposição impositiva desestabiliza os sistemas de governança locais, retira a autonomia sociopolítica das comunidades e criminaliza suas práticas históricas de subsistência, criando um paradoxo em que as próprias ferramentas de conservação ameaçam os guardiões da biodiversidade e dos ecossistemas. (SAJEVA; BORRINI-FEYERABEND; NIEDERBERGER, 2019; PALMIERI, 2021)

Em síntese, as profundas transformações da política mundial de áreas protegidas atestam um longo caminho percorrido, partindo do reducionismo biocêntrico e autoritário do passado até o imperativo de abordagens ecossistêmicas integradas e atreladas aos direitos humanos e territoriais. Para que essas estruturas possam de fato combater a crise de extinção do Antropoceno e prover serviços essenciais de suporte à vida humana, consolidou-se a inevitabilidade de uma transição de paradigma para a governança policêntrica e plural. As áreas protegidas contemporâneas mais promissoras são aquelas que abandonam as fronteiras exclusivistas e se reinventam como redes complexas e colaborativas, garantindo a legitimidade epistêmica do Sul Global, erradicando a pobreza por meio da conservação inclusiva e assegurando que as comunidades sejam protagonistas na gestão territorial integrada (MARETTI et al., 2023; BERKES, 2009).

# A Política Brasileira de Áreas Protegidas

## Um breve panorama da política ambiental brasileira

A trajetória da política ambiental no Brasil não pode ser compreendida como uma evolução linear de ideais ecológicos, mas sim como a consolidação de um complexo "campo de forças" entre interesses públicos e privados. Conforme postula Ferreira (2018), a legislação atua como a expressão direta da correlação de forças mobilizadas por diversos setores sobre as riquezas naturais do país ao longo do tempo. Os marcos regulatórios brasileiros carregam uma ambivalência estrutural profunda: ao mesmo tempo em que buscam atender às demandas históricas de acesso e exploração dos recursos (majoritariamente lideradas pelas oligarquias agrárias e industriais), necessitam estabelecer medidas preventivas (*ex ante*) e corretivas (*ex post*) para assegurar o equilíbrio do meio ambiente (FERREIRA, 2018)

Essa dinâmica conflituosa revela que a institucionalização da proteção ambiental frequentemente ocorreu em aparente oposição ou como resposta aos danos gerados pelas políticas de desenvolvimento implementadas pelo próprio Estado (LEUZINGER, 2012). A análise evolutiva demonstra que a criação de áreas protegidas e a regulação do uso do solo operaram, historicamente, como estratégias de "freio e contrapeso" (FERREIRA, 2018) a um modelo de crescimento econômico predominantemente predatório. Assim, o arcabouço jurídico ambiental brasileiro transcende a mera normatização técnica, configurando-se como a principal arena institucional onde se disputam a apropriação, a conservação e a distribuição dos custos e benefícios derivados do patrimônio natural da nação.

Era Vargas e o Desenvolvimento Inicial (Marcha para o Oeste)

O marco inicial da política ambiental federal ocorreu na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, com a promulgação do primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934) e do Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934). Esta legislação pioneira não possuía um objetivo puramente preservacionista. Segundo Leuzinger (2012), o escopo principal era a delimitação dos poderes públicos e privados sobre recursos estratégicos passíveis de exploração industrial, como a

energia hidrelétrica e a madeira. Complementando essa visão, Moura (2013) enfatiza que a preocupação central do Estado nesse período era o "controle racional" e a administração eficiente dos recursos naturais para otimizar o seu uso econômico, inserindo a natureza na lógica da modernização capitalista nascente.

Simultaneamente a esses primeiros ensaios regulatórios, a Era Vargas inaugurou o projeto nacional-desenvolvimentista materializado na "Marcha para o Oeste". Essa iniciativa governamental teve como missão integrar as regiões isoladas e de fronteira ao restante do território nacional por meio de infraestrutura, como a construção de linhas telegráficas e estradas. Como aponta Ferreira (2018), esse movimento de expansão territorial e demográfica inaugurou o primeiro grande impacto da República sobre as áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas. Evidencia-se, assim, a fundação do binômio exploração-conservação, no qual a ocupação do interior do país atropelava a sociobiodiversidade preexistente em nome do progresso.

Apesar da forte inclinação utilitarista, a década de 1930 também assistiu à criação do primeiro parque nacional brasileiro, o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, seguido por Iguaçu e Serra dos Órgãos em 1939 (FRANCO et al., 2015). Inspirada no modelo norte-americano, a instituição dessas áreas protegidas buscou salvaguardar belezas cênicas e fornecer espaços para a pesquisa biológica. Como detalham Franco et al. (2015), “a criação dessas áreas refletia o esforço de uma geração de intelectuais racionalistas e cientistas que procuravam articular motivos utilitários, estéticos e científicos para a defesa do patrimônio natural, ainda que essa proteção ocupasse um papel secundário no projeto hegemônico de nação.”

O Regime Militar, a PNMA (1981) e o Paradoxo da Modernização

As contradições entre a proteção ambiental e os programas governamentais atingiram o seu ápice durante o regime militar (1964-1985). Movido pela ideologia da Segurança Nacional e pelo crescimento econômico acelerado do "Milagre Econômico", o governo implementou planos de desenvolvimento desastrosos do ponto de vista socioecológico, como a construção da Rodovia Transamazônica e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agropecuária (PROTERRA), que incentivaram a ocupação predatória da Amazônia (LEUZINGER, 2012). No

campo agrário, a adoção da "Revolução Verde" alterou profundamente a matriz produtiva, gerando forte concentração fundiária, contaminação do solo por agrotóxicos e a expulsão em massa de comunidades indígenas e camponesas para dar lugar às monoculturas (FERREIRA, 2018).

Paradoxalmente, foi durante esse período de devastação massiva que o Brasil forjou as bases institucionais de sua gestão ambiental. O governo militar instituiu um novo Código Florestal (1965), a Lei de Proteção à Fauna (1967) e criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) no mesmo ano (FERREIRA, 2018, p. 99). Em resposta às crescentes pressões internacionais, sobretudo após a Conferência de Estocolmo (1972), o governo criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) em 1973, a primeira instituição federal dedicada ao tema, com foco inicial no controle da poluição urbano-industrial, demonstrando uma institucionalização estatal impulsionada de fora para dentro (MOURA, 2013).

O legado mais expressivo desse paradoxo modernizador foi a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938/1981), que representou um avanço normativo ímpar. A PNMA instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e oficializou instrumentos vitais de gestão, como o zoneamento, os padrões de qualidade ambiental e a criação de espaços territoriais protegidos (MOURA, 2013). Leuzinger (2012) destaca que a PNMA introduziu a responsabilidade civil objetiva por danos ambientais, um marco jurídico que desobrigou a comprovação de culpa do agente poluidor, priorizando a reparação do dano e subordinando legalmente o desenvolvimento socioeconômico à manutenção do equilíbrio ecológico.

A Constituição de 1988 e a Vanguarda Internacional

O processo de redemocratização na década de 1980 transformou estruturalmente a correlação de forças na política ambiental, inserindo a sociedade civil no debate público. A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas ao dedicar um capítulo exclusivo ao meio ambiente (Art. 225), erigindo o "meio ambiente ecologicamente equilibrado" à categoria de direito fundamental e bem de uso comum do povo, impondo ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo (Leuzinger, 2012, p. 65). Simultaneamente, a Carta Magna assegurou os

direitos originários dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam (Art. 231), reconhecendo formalmente suas estruturas socioculturais e seu papel relevante na conservação da diversidade biológica.

Para materializar essas garantias constitucionais, o Estado brasileiro promoveu a unificação e o fortalecimento de sua estrutura burocrática. A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), em 1989, aglutinou as funções outrora dispersas na Sema, no IBDF e em outras superintendências. Essa reestruturação preparou o terreno para a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 1992, consolidando a temática ambiental no primeiro escalão do Executivo Federal, em um momento em que o país se preparava para sediar o evento ambiental mais importante do final do século XX (MOURA, 2013).

A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) alçou o Brasil à vanguarda da diplomacia ambiental. Na conferência, foram assinados tratados fundacionais, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (MOURA, 2013). Ferreira (2018) analisa que o Brasil abandonou a postura defensiva adotada em Estocolmo para atuar como um protagonista geopolítico, introduzindo princípios centrais como o das "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" e a regulação da repartição de benefícios sobre os recursos genéticos.

O alinhamento aos pactos globais estendeu-se ao âmbito dos direitos humanos com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais (1989), ratificada pelo Brasil em 2004. Como argumenta Ferreira (2018), a incorporação dessa convenção forçou o enlace normativo entre a política ambiental e a indigenista, estabelecendo o consentimento livre, prévio e informado como salvaguarda inegociável. Contudo, a autora critica que, apesar dos avanços formais da CDB e da OIT 169, a aplicação prática continuou permeada por tensões, visto que o Estado frequentemente insistiu em modelos de conservação excludentes, gerando conflitos territoriais severos com as comunidades nativas.

A virada para o século XXI consolidou o ordenamento territorial ecológico com a aprovação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC - Lei nº 9.985/2000). O SNUC, que será tratado mais detalhadamente a seguir, uniformizou a política nacional de áreas protegidas, dividindo-as nos grupos de proteção integral e uso sustentável. A máquina estatal ambiental também passou por modificações buscando maior especialização e eficiência cooperativa. Em 2007, o governo criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia que assumiu a gestão exclusiva das unidades de conservação federais, desonerando o Ibama para focar no licenciamento, fiscalização e controle ambiental (MOURA, 2013). Para equacionar os históricos conflitos de competência na federação, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011. Este instrumento regulamentou a cooperação entre União, Estados e Municípios, buscando fixar regras claras para a atuação supletiva e subsidiária no licenciamento e fiscalização, fortalecendo o pacto do federalismo ambiental brasileiro (MOURA, 2013). Por fim, no campo da gestão participativa, sobressaíram-se o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), de 2006, e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), de 2012.

O período de 2019 a 2022, sob o governo de Jair Bolsonaro, foi caracterizado por Galbiati et al. (2022) como um profundo desmonte da governança socioambiental brasileira, materializado na chamada "política da boiada". Esse retrocesso estrutural operou por meio de uma estratégia de centralização de poder na alta administração do Executivo Federal e pela drástica exclusão da participação da sociedade civil, evidenciada pelo Decreto nº 9.759/2019 (o "revogaço"), que extinguiu conselhos, comitês e a Política Nacional de Participação Social. Na prática, essa ruptura institucional refletiu-se no estrangulamento orçamentário e na precarização de órgãos de fiscalização como o IBAMA e o ICMBio, na paralisação do Fundo Amazônia, na liberação recorde de agrotóxicos e na flexibilização de normas legais.

Como consequência, o país experimentou um afastamento das metas globais da Agenda 2030 (como os ODS 5, 7, 12 e 15), culminando no aumento expressivo do desmatamento na Amazônia, que atingiu em 2020 o recorde da última década. Em suma, os autores concluem que a gestão federal atuou de maneira refratária aos direitos socioambientais, resgatando um discurso desenvolvimentista anacrônico —

anterior à Rio-92 — que tratou a proteção da natureza como um empecilho à economia, o que, somado à crise da COVID-19, agravou severamente as injustiças e vulnerabilidades territoriais no país. (GALBIATI et al.;2022)

A partir de 2023, o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva e Marina Silva ao governo federal promoveu uma reorientação profunda na governança ambiental, integrando a emergência climática ao cerne das diretrizes econômicas nacionais. Este novo ciclo foi caracterizado pela restauração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), institucionalizado pelo Decreto nº 11.547/2023, e pela reativação do poder de polícia administrativa, culminando em reduções expressivas nos índices de desmatamento da Amazônia e do Cerrado. Adicionalmente, o Plano de Transformação Ecológica despontou como inovação estrutural — articulada por meio do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (Decreto nº 11.550/2023) e instrumentalizada por políticas o desenvolvimento da Taxonomia Verde Nacional (Portaria MF nº 1.309/2023) e o mercado regulado de carbono — ao vincular o processo de descarbonização ao desenvolvimento industrial e financeiro. Essas iniciativas buscaram consolidar a vanguarda e a reestruturação institucional do país com vistas a assumir um posto de liderança global no combate à crise do clima por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), realizada em Belém em 2025.

Nesse esforço de reposicionamento estratégico, destacam-se outros avanços significativos na agenda socioambiental e na expansão do ordenamento territorial protegido. No âmbito dos direitos de povos originários e comunidades tradicionais, sobressaem-se a reinstituição do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), por intermédio do Decreto nº 11.512/2023, e a instituição da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PNGATQ), por meio do Decreto nº 11.786/2023. Simultaneamente, a agenda da bioeconomia foi impulsionada pela formulação de novos marcos regulatórios e programáticos, consubstanciados na Estratégia Nacional de Bioeconomia (Decreto nº 12.044/2024) e no Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia (Decreto nº 12.051/2024). Essa consolidação institucional foi acompanhada pelo fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), evidenciado pela retomada histórica e aceleração na criação

de novas áreas protegidas, expandindo de forma substancial a cobertura territorial preservada sob a égide do governo federal (BRASIL; 2023).

Contudo, este esforço de protagonismo global permaneceu enfrentando resistências severas no Congresso Nacional, onde forças políticas tradicionais, vinculadas ao agronegócio e à infraestrutura, tentam institucionalizar retrocessos por meio de leis que flexibilizam o licenciamento ambiental e estabelecem o Marco Temporal para terras indígenas. O cenário nacional revela uma tensão latente entre a "potência ambiental" projetada pelo Ministério do Meio Ambiente e a persistência de um modelo desenvolvimentista de fronteira, simbolizado pelas pressões para a exploração de petróleo na Margem Equatorial e a abertura de novas hidrovias. Assim, a política brasileira de áreas protegidas entra em 2026 em uma encruzilhada decisiva entre a consolidação de uma economia de "floresta em pé" e a consolidação legislativa de um modelo de exploração de recursos que remonta ao século anterior.

A reconstrução historiográfica da política ambiental federal atesta que o Brasil edificou um arcabouço normativo altamente avançado, capaz de regular de maneira satisfatória a complexa interface entre a sociedade, a economia e a biosfera (LEUZINGER, 2012). O país superou a fase da proteção pautada unicamente pelo viés estético ou pela utilidade madeireira, consolidando instituições dedicadas, legislações punitivas rigorosas e sistemas de gestão que amparam formalmente a sociobiodiversidade.

Moura (2013) contribui para identificar de maneira conclusiva que a principal fratura dessa política reside na profunda desconexão entre a teoria do "dever-ser" jurídico e a baixa efetividade prática da governança governamental. A transição de uma legislação ambiental robusta para uma verdadeira governança sistêmica e equitativa exigirá que o Estado abandone o formalismo retórico, assuma a transversalidade do tema em todas as suas pastas econômicas e, sobretudo, democratize o poder sobre a natureza, respeitando, de fato, a autonomia das populações tradicionais e indígenas na construção do desenvolvimento socioambiental do país.

## O SNUC como marco de gestão territorial

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), formalizado pela Lei nº 9.985/2000, ergue-se como a principal ferramenta jurídico-territorial de proteção à biodiversidade no Brasil (BRASIL, 2000). Para além de uma mera compilação de normativas biológicas, o SNUC organiza e baliza a apropriação do espaço geográfico, instituindo limites concretos frente ao avanço do capital, do agronegócio e das grandes frentes de infraestrutura (DRUMMOND et al., 2010). Historicamente, a criação de áreas protegidas ocorria de maneira pulverizada; o sistema consolidou a mudança para uma gestão territorial sistêmica, promovendo a conservação como uma estratégia indissociável do planejamento do uso do solo e da compensação de impactos ambientais (FERREIRA, 2018).

A Lei do SNUC estabelece uma estrutura normativa fundamentada em objetivos amplos, que transcendem a mera proteção isolada da fauna e da flora. Entre os objetivos centrais do sistema, destacam-se a contribuição para a manutenção da diversidade biológica, a recuperação de ecossistemas degradados e a promoção do desenvolvimento sustentável e da educação ambiental. Para alcançar essas metas, o sistema é regido por princípios e diretrizes que exigem a representatividade ecológica das áreas selecionadas e a garantia do envolvimento da sociedade e da participação efetiva das populações locais nos processos de criação, implantação e gestão dessas unidades no território (BRASIL, 2000).

Concebido para estruturar o território natural brasileiro, o SNUC classificou as Unidades de Conservação (UCs) em dois grandes grupos, englobando doze categorias de manejo distintas: Proteção Integral (PI) e Uso Sustentável (US). O grupo de PI (como Parques Nacionais e Estações Ecológicas) opera sob normativas altamente restritivas, visando a manutenção dos ecossistemas sem interferência antrópica direta, tolerando-se apenas usos indiretos como turismo ecológico e pesquisa científica. Já o grupo de US possui a finalidade inerente de compatibilizar a conservação da biodiversidade com o uso direto e sustentável de recursos naturais de forma socialmente justa (BRASIL, 2000).

Ferreira (2014) aponta que a tramitação do SNUC no Congresso Nacional, iniciada em 1992, revelou um campo de disputa entre a visão biocêntrica convencional e a

emergente perspectiva socioambiental brasileira. Originalmente formulada no final da década de 1980, a proposta refletia uma concepção de "ilhas de conservação" herdada de modelos excludentes, que ignoravam o nexo entre biodiversidade e qualidade de vida das populações locais. Contudo, o longo período de tramitação legislativa permitiu que consultas públicas e oitivas da sociedade civil alargassem a configuração do sistema, tensionando a hegemonia conservacionista e forçando a incorporação das Reservas Extrativistas (RESEXs) como categorias legítimas de uso sustentável.

Ainda neste cenário de correlação de forças assimétricas, surgiu a proposta da Reserva Indígena de Recursos Naturais (RIRN), representando um esforço de vanguarda para integrar as terras indígenas à Rede Brasileira de Áreas Protegidas de forma voluntária, assemelhando-se à lógica das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). A RIRN visava solucionar conflitos históricos de sobreposição territorial e garantir a proteção dos recursos naturais sob o domínio indígena; entretanto, a categoria enfrentou resistência política e falta de consenso no debate parlamentar. A exclusão da RIRN na versão final da Lei nº 9.985/2000 demonstra que, embora o SNUC tenha se tornado mais abrangente que o projeto original, o Congresso Nacional optou por manter as terras indígenas fora do sistema formal de UCs, deixando um vácuo institucional que ao longo de décadas desafia a gestão compartilhada em áreas de dupla afetação.(FERREIRA,2014).

O quadro a seguir apresenta as 12 categorias de Unidades de Conservação definidas no SNUC bem como seus objetivos e algumas características.

**Tabela 5: Categorias de manejo de UCs do SNUC**

| Grupo | Categoria | Objetivos/Características |
|---|---|---|
| **Proteção Integral** | Estação Ecológica (Esec) | Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. |
| | Reserva Biológica (Rebio) | Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio |

| | | |
|---|---|---|
| | | natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. |
| | Parque Nacional (Parna), Parque Estadual ou Parque Natural Municipal | Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. |
| | Monumento Natural (MN) | Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. |
| | Refúgio de Vida Silvestre (RVS) | Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. |
| **Uso Sustentável** | Área de Proteção Ambiental (APA) | Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. |
| | Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie) | Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. |
| | Floresta Nacional (Flona), Floresta Estadual ou Municipal | Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. |
| | Reserva Extrativista (Resex) | Proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas tradicionais e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. |
| | Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) | Área natural de domínio público (área privada será desapropriada, quando necessário). Abriga populações tradicionais, cuja identidade e modo de vida se baseiam em sistemas de manejo sustentável dos recursos naturais de uso comum, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais<br><br>Preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das |

| | | |
|---|---|---|
| | | populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. |
| | Reserva de Fauna (Refau) | Manter populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. |
| | Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) | Área natural de domínio privado, gravada com perpetuidade. Destinada à conservação da biodiversidade. O gravame dessas áreas consta de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, mediante interesse público (municipal, estadual e federal), e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis. |

Fonte: Elaborado a partir da Lei nº 9.985/00 (SNUC)

A criação e a implantação das UCs seguem procedimentos formais estabelecidos na lei que refletem o esforço para modernizar a política ambiental. O ato de criação pelo Poder Público deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública — excetuando-se as Estações Ecológicas e Reservas Biológicas — com a finalidade de definir a localização e os limites com a participação local[10] (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002). Como medida protetiva, a legislação do SNUC determina que, uma vez criada oficialmente, a UC só poderá ser desconstituída ou ter seus limites reduzidos mediante lei específica.

A estrutura de gestão do SNUC opera de forma federativa, distribuindo as competências entre diferentes instâncias do Estado. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) atua como órgão consultivo e deliberativo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) funciona como o órgão coordenador central, e os órgãos federais, estaduais e municipais assumem a função de executores diretos (BRASIL, 2000).

[10] A previsão de consulta pública prévia e informada à população local para criação de uma UC em determinado território é uma inovação que confere maior legitimidade social à UC e diminui o caráter unilateral e autoritário do Estado.

Os mecanismos financeiros do SNUC e o orçamento público devem garantir a efetividade desses empreendimentos ecológicos, que contam com arranjos institucionais específicos de tomada de decisão para sua operação. Nesta perspectiva, destacam-se o plano de manejo como o principal instrumento de regramento do acesso e do uso dos recursos comuns nas áreas naturais protegidas e os conselhos gestores como instâncias de participação social.(Brasil 2000)

O Plano de Manejo (PM) como marco no ordenamento territorial (participativo) brasileiro

Conceitualmente, o SNUC define o Plano de Manejo como o documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento da Unidade de Conservação (UC) e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação de estruturas físicas. A elaboração do PM é obrigatória para todas as categorias de UCs e deve ocorrer no prazo máximo de cinco anos a partir da data de criação da unidade (BRASIL, 2000).

Uma das características desse instrumento é a sua abrangência territorial. O plano não se restringe aos limites físicos estritos da UC, devendo obrigatoriamente englobar a sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, propondo medidas que promovam a integração econômica e social com as comunidades vizinhas. O PM possui, portanto, um forte caráter regulamentador, cabendo a ele dispor sobre regras de visitação pública, permanência de populações tradicionais, pesquisa científica, manejo de recursos e diretrizes de conservação. (BRASIL, 2000)

As características do Plano de Manejo refletem diretamente o modelo de governança estabelecido para a categoria da UC em questão. O processo de aprovação do documento evidencia essas diferenças:

- Nas categorias de Uso Sustentável desenhadas para a permanência de populações tradicionais (Reservas Extrativistas - RESEX e Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDS), o PM deve ser aprovado por meio de resolução do conselho deliberativo da unidade.

- Nas demais categorias (como Parques Nacionais, Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental), a aprovação do PM ocorre de forma unilateral, por meio de portaria do órgão executor, restando ao conselho (de caráter consultivo) a função de acompanhar e opinar durante a elaboração e revisão do documento.

Apesar da robustez da arquitetura legal do SNUC, a efetividade dos Planos de Manejo é alvo de críticas profundas. Historicamente, os processos de planejamento na América Latina e no Brasil têm resultado em documentos estáticos, onerosos e de baixa eficácia prática. A literatura destaca que muitos planos fracassam porque são formulados a partir da aplicação mecânica de modelos excessivamente complexos e fora da realidade operacional e financeira das agências ambientais (CASES, 2012). Entre as principais disfunções na constituição dos PMs, pode-se apontar foco descritivo e metodologias demoradas, desconexão institucional com a realidade financeira e operacional das UCs e baixa participação social das comunidades locais e dos atores de interesse.(CASES, 2012).

Para superar o histórico de "planos de papel" —, a publicação da Instrução Normativa nº 07/2017 (ICMBIO, 2017) consolidou-se como um marco normativo corretivo. A nova diretriz inovou ao instituir o planejamento estratégico e o manejo adaptativo como pilares metodológicos, substituindo a exigência de exaustivos inventários biológicos pela identificação focada no Propósito, na Significância e nos Recursos e Valores Fundamentais (RVF) da Unidade de Conservação (ICMBIO, 2017). Além de internalizar a autoria da elaboração documental para a própria equipe gestora do órgão federal, a normativa tornou obrigatória a realização de oficinas participativas integradas, garantindo o envolvimento e a escuta ativa de populações tradicionais, conselheiros e demais atores sociais desde a fase de diagnóstico. A materialidade dessas mudanças estruturais e de seus efeitos práticos na governança territorial pode ser atestada ao se contrastar as versões dos Planos de Manejo do PND: enquanto o documento de 2014 refletiu um processo verticalizado, operado por consórcios externos e marcado por baixa participação social excludente, a revisão finalizada em 2024 demonstrou a aplicação orgânica do novo rito, resultando em um ordenamento descentralizado, plural e estritamente adequado à realidade empírica da gestão compartilhada no território (ICMBIO,

Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento, 2014; ICMBIO, Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento, 2024).

Os conselhos gestores como mecanismos de gestão participativa

O SNUC estabeleceu os conselhos gestores como as principais instâncias de participação social e controle democrático na administração das áreas protegidas do Brasil (BRASIL, 2000). A concepção legal desses colegiados representa uma tentativa de ruptura com o modelo centralizador de "comando e controle", buscando criar fóruns perenes para a negociação, o diálogo e o compartilhamento de responsabilidades entre as agências do Estado e a sociedade civil (ICMBIO, 2014; MELLINGER; FLORIANI, 2015; QUADROS et al., 2015).

A arquitetura institucional dos conselhos do SNUC é dividida em duas tipologias, diretamente atreladas aos objetivos de manejo de cada Unidade de Conservação (UC). Os conselhos consultivos são obrigatórios para as UCs de Proteção Integral e algumas de Uso Sustentável, atuando como órgãos de acompanhamento e emissão de recomendações, em que o poder de decisão final permanece com o órgão gestor público (BRASIL, 2000; ICMBIO, 2014). Por outro lado, os conselhos deliberativos aplicam-se a categorias de Uso Sustentável voltadas a populações tradicionais (Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável), detendo a prerrogativa legal de aprovar o Plano de Manejo e estabelecer resoluções normativas (BRASIL, 2000). A legislação orienta que a composição de ambos seja preferencialmente paritária, estruturando-se internamente em plenárias, secretarias executivas, câmaras temáticas e grupos de trabalho (ICMBIO, 2014).

Apesar do arcabouço normativo, a efetividade dos conselhos enquanto espaços de representação democrática esbarra em barreiras burocráticas e na reprodução de desigualdades sociais. A literatura nos mostra que os requisitos de acesso exigidos pelos regimentos internos — frequentemente demandando a formalização jurídica das entidades por meio de CNPJ e estatuto — atuam como mecanismos excludentes (SANCHO-PIVOTO, 2021). Essa exigência afasta grupos informais, como pescadores artesanais e populações originárias, resultando no monopólio da representação por ONGs e "elites" locais dotadas de maior capital simbólico (MELLINGER; FLORIANI, 2015). Soma-se a isso o crônico absenteísmo de atores

do setor produtivo e do poder público municipal, fator que esvazia o potencial do conselho em articular a UC de forma transversal com as macropolíticas do território (QUADROS et al., 2015; SANCHO-PIVOTO, 2021).

Sancho-Pivoto (2021) apresenta um questionamento ao modelo de "democracia deliberativa" usado nesses fóruns. Muitas vezes, as instituições esperam debates técnicos e neutros em busca de um "consenso racional", o que acaba excluindo o modo de se comunicar das populações tradicionais. Esses grupos costumam se expressar por meio de histórias, depoimentos e visões pessoais — linguagens que nem sempre recebem o devido valor nas reuniões oficiais. Como resultado, ao perceberem que o conselho funciona apenas como um braço do Estado — onde são ouvidos, mas não têm poder real sobre as regras do território —, muitos atores locais deixam de participar ou de reconhecer a legitimidade do colegiado. (MELLINGER; FLORIANI, 2015)

As assimetrias de poder também são evidentes no controle da pauta e no processo decisório. Pesquisas demonstram que os representantes do órgão gestor ambiental dominam o início e a condução dos debates, revelando fortes tensões e polarizações contra os setores comunitários (MELLINGER; FLORIANI, 2015). O resultado prático costuma configurar uma "deliberação fraca": o conselho despende a maior parte de suas reuniões com a validação cartorial de aprovações rotineiras, emissões de moções ou discussões procedimentais internas, falhando em fomentar deliberações fortes ("resoluções") que reflitam a genuína reconsideração de preferências para o desenvolvimento socioterritorial (MELLINGER; FLORIANI, 2015).

É possível afirmar que os conselhos gestores representam o avanço jurídico mais expressivo das diretrizes democrática e de participação social no SNUC, porém a mera criação formal desses espaços não garante a autêntica gestão participativa da unidade de conservação. A literatura aponta que , para superar o engessamento burocrático, é fundamental flexibilizar os critérios de participação, assegurar programas contínuos de capacitação para gestores e atores menos favorecidos politicamente (ICMBIO, 2014; QUADROS et al., 2015) e, sobretudo, reconhecer que a governança do território é um processo multifacetado e conflituoso, que exige o

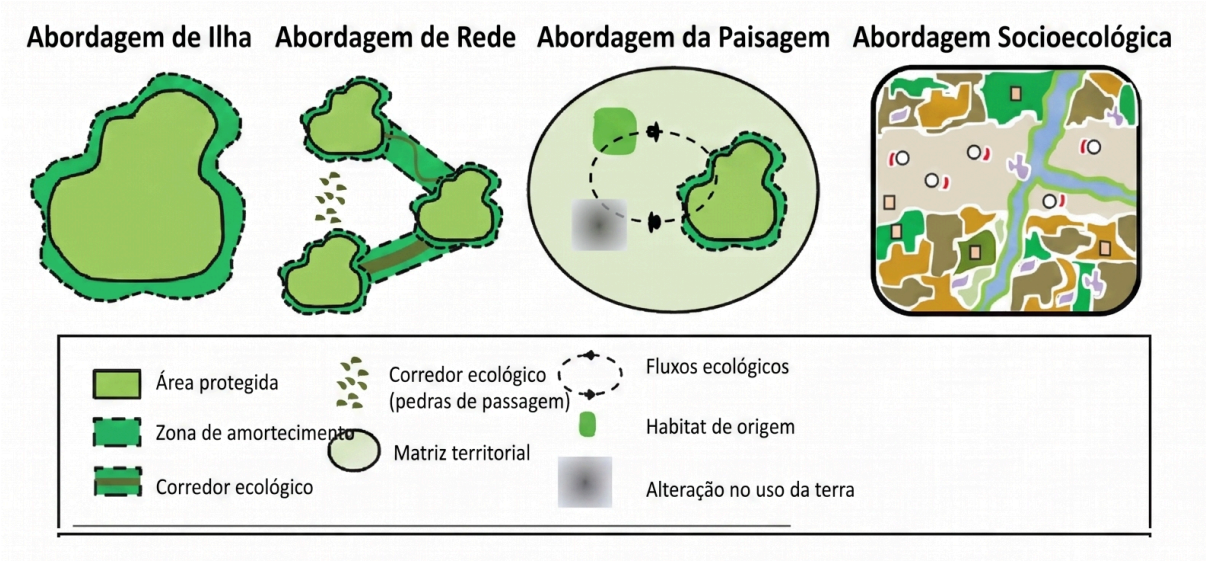
respeito às múltiplas racionalidades comunicativas dos povos que o habitam (MELLINGER; FLORIANI, 2015; SANCHO-PIVOTO, 2021).

Análise geoespacial: discussão sobre conectividade socioecológica

A conectividade socioecológica e a gestão territorial integrada representam uma evolução paradigmática na política de conservação contemporânea, caracterizando o rompimento com o obsoleto modelo de "ilhas" protegidas. No Brasil, o SNUC incorporou formalmente essa visão sistêmica. A legislação estabeleceu, em suas diretrizes, que o processo de criação e a gestão das Unidades de Conservação (UCs) devem ocorrer de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades socioeconômicas locais (BRASIL, 2000). Essa abordagem reconhece que as áreas protegidas precisam estar conectadas física e funcionalmente à paisagem mais ampla, de modo a assegurar a manutenção dos processos vitais dos ecossistemas e a equidade no desenvolvimento regional em níveis transescalares (FERREIRA, 2018; MARETTI et al., 2012).

Para materializar essa conectividade no território, a lei do SNUC definiu instrumentos espaciais específicos de manejo. O primeiro deles é a "zona de amortecimento", estabelecida como o entorno imediato da UC onde as atividades humanas sofrem normas e restrições com a finalidade de mitigar os impactos externos negativos sobre a unidade (BRASIL, 2000). Expandindo a escala espacial, o SNUC também prevê a figura dos "corredores ecológicos", definidos como porções de ecossistemas naturais ou seminaturais que interligam as UCs, possibilitando o fluxo de genes, a dispersão de espécies e o movimento da biota na paisagem (BRASIL, 2000). Essas estruturas são fundamentais para compor "redes ecológicas", que buscam integrar áreas núcleo de conservação com zonas de uso sustentável e de transição, maximizando a viabilidade da biodiversidade e o provimento de serviços ecossistêmicos em escalas biorregionais (MARETTI et al., 2012).

**Figura 6: Estruturas GeoEspaciais e Conectividade de Áreas Protegidas**




Fonte: PALOMO et al., 2014, tradução do autor

No âmbito da articulação institucional e da governança territorial, o SNUC instituiu ainda os "Mosaicos de Áreas Protegidas". O artigo 26 da referida Lei determina que quando existir um conjunto de UCs (de categorias iguais ou diferentes), que estejam próximas, justapostas ou sobrepostas, englobando também outras áreas protegidas públicas ou privadas, a gestão desse maciço territorial deverá ocorrer de maneira integrada e participativa (BRASIL, 2000). O objetivo do mosaico é otimizar a gestão das áreas adjacentes, compatibilizando a conservação ecossistêmica com a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável das comunidades no contexto regional (MARETTI et al., 2012). Complementarmente, instrumentos como as Reservas da Biosfera agregam zonas transescalares que costuram as UCs a áreas de franco desenvolvimento humano, promovendo um tecido de gestão contínua do uso do solo (FERREIRA, 2018; MARETTI et al., 2012).

Contudo, a implementação pragmática dessa gestão territorial integrada esbarra em fortes contradições do modelo de desenvolvimento e de administração estatal no Brasil. A literatura relata que a política de conservação convive com uma "esquizofrenia" governamental (PRATES; IRVING, 2015). Esse fenômeno caracteriza-se pela fragmentação de políticas públicas na qual o mesmo espaço geográfico é priorizado, simultaneamente, pela estratégia restritiva da proteção da natureza e pelas estratégias desenvolvimentistas obstrutivas, alicerçadas no

agronegócio e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A falta de um planejamento territorial harmonizado entre essas forças perpetua um passivo crônico de tensão socioambiental e dificulta a implementação de redes ecológicas efetivas (PRATES; IRVING, 2015).

A desarticulação atinge, de igual maneira, o próprio órgão federal encarregado de viabilizar a política ambiental. Em vez de operarem como um sistema biopolítico interconectado realizando trocas contínuas com a paisagem, muitas UCs ainda são geridas isoladamente. Um reflexo agudo dessa inércia burocrática, apontado por Ferreira (2018) foi o quando ICMBio desativou, em 2014, a sua Coordenação de Mosaicos e Corredores, suprimindo o único locus institucional criado especificamente para fomentar a gestão territorial integrada das UCs federais (FERREIRA, 2018). Conclui-se, assim, que embora a conectividade socioecológica possua pleno amparo jurídico no SNUC, ela ainda carece de priorização política e de capacidade operativa concreta, dependendo, em muitos casos, da mobilização solitária de redes da sociedade civil e populações locais para sair da estagnação dos documentos e ganhar materialidade territorial (FERREIRA, 2018; MARETTI et al., 2012).

O fenômeno da "Sobreposição Territorial" e os desafios da fragmentação institucional

A face mais tensa do SNUC perante as disputas espaciais manifesta-se nos conflitos etnoecológicos e no histórico de arbitrariedade na expansão conservacionista, que Ferreira (2014) conceituou por "sobre[im]posição" territorial. Em uma longa cronologia, a criação estrita de UCs em regimes de Proteção Integral (focadas exclusivamente na interdição antrópica) foi empurrada sobre terras de uso comum secularmente habitadas por povos e comunidades tradicionais e grupos indígenas (FERREIRA, 2014). Esse erro espacial não foi infortúnio, mas a expressão direta da aguda desarticulação crônica entre a política ambiental exercida pelo ICMBio (outrora IBAMA) e a política indigenista, cujo monopólio de informações permanecia isolado no Ministério da Justiça e na FUNAI. O desconhecimento intencional da sociodiversidade do campo penalizou os indígenas com uma política impositiva "top-down", gerando ameaças severas de desterritorialização. (FERREIRA, 2014)

O tratamento legal a essa fissura estatal veio tarde, e mesmo o SNUC se revelou incapaz de apaziguar a crise. A Lei limitou-se ao escopo do seu artigo 42, estabelecendo que os órgãos ambientais e indigenistas deveriam formar grupos de trabalho integrados e interinstitucionais no exíguo prazo de cento e oitenta dias em busca de soluções para a superposição de áreas indígenas e de unidades ambientais (BRASIL, 2000). A gravidade da fragmentação institucional é demonstrada pelo fato prático de que esse dispositivo foi ignorado por treze anos consecutivos: apenas em 2013, o ICMBio e a FUNAI editaram finalmente a primeira portaria conjunta destinada à identificação e avaliação analítica dessas dezenas de interfaces conflituosas pendentes (FERREIRA, 2018). O resultado deste trabalho foi público por Madeira et al. (2015), demonstrando a existência de 132 interfaces territoriais conflituosas apenas no âmbito das UCs federais de Proteção Integral, afetando diretamente populações tradicionais, indígenas e quilombolas.

O principal desafio imposto por essa fragmentação é a perpetuação de conflitos etnoecológicos e de disputas pelo domínio dos recursos comuns. Na ausência de uma coordenação integrada, a gestão das UCs assumiram um padrão de interação autoritário, fundamentado em uma visão convencional e excludente da conservação. Os gestores ambientais frequentemente impõem o funcionamento da UC nas áreas tradicionais de forma impositiva e sem o consentimento voluntário das populações originárias, desestabilizando os sistemas socioecológicos locais (FERREIRA, 2018). Diante da incapacidade de harmonização institucional, os conflitos acabam judicializados. O histórico do período conflituoso do PND com a TI Comexatibá, que será detalhado posteriormente, é um por exemplo evidente do emprego de ações de reintegração de posse movidas pelos órgãos ambientais contra os próprios indígenas, um ato que ilustra o alto grau de violência estrutural exercido pelo Estado (FERREIRA, 2018).

Frente à ineficácia da imposição burocrática dos limites das UCs, alguns mecanismos institucionais surgiram como propostas para transcender o conflito. O Termo de Compromisso (TC), regulamentado pelo Decreto nº 4.340/2002 e pela Instrução Normativa ICMBio nº 26/2012, instituiu-se como o principal mecanismo administrativo para a mediação de conflitos territoriais entre Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral e populações tradicionais residentes.

Historicamente, o instrumento demonstrou inegável importância pragmática para o apaziguamento de disputas fundiárias agudas, substituindo a coerção estatal por acordos de convivência que garantem o acesso mínimo aos recursos de subsistência e inserem as comunidades na gestão e na vigilância do território. Contudo, o TC carrega uma ambivalência estrutural: sua concepção original é estritamente transitória, operando sob a premissa legal de que as comunidades serão, inevitavelmente, indenizadas e realocadas (reassentadas) pelo Estado (TALBOT, 2016). Essa transitoriedade impõe um estado de insegurança crônica às famílias, fragilidade que é agravada por entraves sistêmicos apontados na literatura, como a forte resistência à aprovação dos acordos por alas conservadoras da burocracia ambiental e a ausência de metodologias e linhas de base para o acompanhamento ecológico rigoroso da biodiversidade após a pactuação (TALBOT, 2016; RIBEIRO; DRUMOND, 2023).

A precariedade institucional dos TCs foi superada, quase duas décadas depois, no Parecer nº 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, que promoveu uma profunda ruptura epistemológica e normativa na política ambiental brasileira. Ao aplicar um filtro constitucional à Lei do SNUC, ancorado na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e no princípio da dignidade da pessoa humana, a Advocacia-Geral da União atestou a inconstitucionalidade da remoção compulsória de comunidades cujo modo de vida seja inseparável do território afetado. Esse novo entendimento determina que as populações reconhecidamente tradicionais não devem ser indenizadas e expulsas, mas sim "compatibilizadas", substituindo o paradigma de exclusão pela tese da "dupla proteção", na qual a manutenção sociocultural atua em sinergia com a conservação ecológica. Consequentemente, o Parecer orienta que os TCs abandonem sua lógica transitória em favor da perenidade, exigindo que as "regras em uso" sejam integradas em definitivo aos Planos de Manejo, mediante zoneamentos inclusivos, e complementadas por instrumentos jurídicos mais robustos, a exemplo do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), materializando a estabilidade territorial a longo prazo

Adicionalmente, e especificamente em relação às Terras Indígenas, também foi instituiudo o Regime Jurídico de Dupla Afetação (RJDA). Essa inovação institucional emergiu no ordenamento brasileiro em 2005, no contexto do Decreto de

Homologação da Terra Indígena (TI) Raposa Serra do Sol, visando solucionar o impasse irredutível gerado pela sobreposição territorial com o Parque Nacional do Monte Roraima (FERREIRA, 2018). Instituído originariamente por um ato do Poder Executivo, o RJDA representou um marco histórico na compatibilização de direitos ao romper com o paradigma da conservação excludente, forçando a coexistência legal entre um regime de propriedade estatal (focado na proteção integral) e o regime de propriedade comunal (destinado à reprodução física e cultural dos povos originários) (FERREIRA, 2018). Posteriormente, a validade desse arranjo foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Petição 3388/RR, que atestou a perfeita adequação entre a preservação do meio ambiente e o reconhecimento das terras indígenas (BRASIL, 2009). Contudo, uma análise crítico-institucional evidencia que a intervenção do STF promoveu um retrocesso na governança: ao determinar que a administração da área sobreposta ficasse sob a competência exclusiva do órgão ambiental (ICMBio) e relegar os indígenas à condição de meros entes consultivos, a Suprema Corte esvaziou a cogestão paritária local e reafirmou o padrão autoritário e tutelar do Estado, o que limitou a autonomia plena dos povos e influenciou negativamente o texto da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) (FERREIRA, 2018).

## O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) como marco de inclusão social e integração na paisagem

O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) foi instituído pelo Decreto nº 5.758/2006 como uma resposta direta do Estado brasileiro aos compromissos assumidos no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), especificamente para internalizar as metas do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (PRATES; IRVING, 2015). O objetivo central do plano consistiu em estabelecer, até 2015, um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado (BRASIL, 2006). Dessa forma, a política buscou superar o antigo modelo de áreas naturais geridas como "ilhas" de conservação isoladas, propondo a sua integração sistemática em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

No aspecto do ordenamento territorial, o PNAP representou um marco normativo ao adotar o "enfoque ecossistêmico" para materializar a integração da política ambiental na paisagem. O documento inovou ao definir formalmente que não apenas as unidades de conservação stricto sensu, mas também as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais (RLs) atuam como "elementos integradores da paisagem" (BRASIL, 2006). A adoção dessa perspectiva sistêmica objetivou preencher os vazios de proteção de ecossistemas não abarcados de forma estrita, garantindo a conectividade biológica e o fluxo gênico entre os fragmentos naturais (FERREIRA, 2018).

O plano consubstanciou-se também como um marco na construção de uma política de conservação socialmente inclusiva no Brasil. Ao afastar-se da perspectiva puramente biocêntrica, o PNAP inovou ao reconhecer formalmente as Terras Indígenas (TIs) e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos como categorias legítimas e essenciais de áreas protegidas (TALBOT, 2016). O decreto estabeleceu, entre seus princípios norteadores, a promoção da participação, da inclusão social e do exercício de cidadania, condicionando o sucesso da proteção ambiental à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades regionais e à melhoria da qualidade de vida das populações do interior e do entorno das áreas protegidas (BRASIL, 2006; IRVING, 2010).

Essa abordagem socioecológica contribuiu diretamente para fortalecer a relação indissociável entre a conservação ambiental e a garantia dos direitos territoriais. A diretriz do PNAP validou institucionalmente o esforço de conservação voluntária e subsidiária historicamente empreendido pelos povos originários e comunidades tradicionais na manutenção dos ecossistemas frente às pressões externas (FERREIRA, 2018). Com isso, a política evidenciou que a salvaguarda da diversidade biológica depende do respeito aos conhecimentos e formas de organização socioespacial desses povos, transformando a segurança e o reconhecimento de seus territórios ancestrais em um pilar incontornável para a proteção do patrimônio genético e natural do país (BRASIL, 2006).

Para a operacionalização de suas diretrizes, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) representou a base de operação da maior parte

das estratégias propostas no PNAP. O detalhamento das metas originadas da CDB concentrou-se inicialmente na rede de unidades de conservação, uma vez que o SNUC já dispunha de mecanismos de governança e instrumentos integradores regulamentados no ordenamento jurídico, como os corredores ecológicos, os mosaicos de áreas protegidas e as reservas da biosfera. Deste modo, o SNUC foi utilizado como a principal plataforma institucional para impulsionar a gestão territorial conectada, visando articular as demais políticas setoriais sob o arranjo do desenvolvimento regional (FERREIRA, 2018).

O processo de elaboração do PNAP destacou-se por uma inédita mobilização participativa no âmbito da política ambiental em escala nacional. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) instituiu um Grupo de Trabalho (GT) composto de forma paritária por membros do governo, representantes de populações tradicionais e organizações da sociedade civil (FERREIRA, 2018). A minuta final do plano foi submetida a uma consulta pública via internet, que registrou mais de dez mil acessos em um intervalo de apenas 24 horas, culminando, posteriormente, na submissão e no referendo formal do documento pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a fim de fortalecer a legitimidade da norma antes de sua decretação pela Presidência da República (TALBOT, 2016).

A inclusão das Terras Indígenas nessa política, entretanto, foi alvo de intensos debates e resistências no interior da própria estrutura estatal. Representantes de órgãos governamentais — notadamente da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) — argumentaram que as TIs seriam incompatíveis com a definição estrita de área protegida da CDB, em decorrência da autonomia indígena sobre seus territórios, além de demonstrarem receio quanto à eventual divisão do restrito orçamento ambiental (FERREIRA, 2018). Em contrapartida, organizações como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) reivindicaram ativamente essa inserção para viabilizar um programa permanente de conservação, pleito que foi acolhido pela Diretoria de Áreas Protegidas do MMA em alinhamento aos compromissos assumidos pelo Brasil na CDB (FERREIRA, 2018).

Apesar da robustez técnica de sua formulação normativa, o PNAP enfrentou profundos desafios de ordem ideológica e institucional, além de críticas quanto à sua efetividade prática. Setores atrelados à perspectiva de conservação excludente criticaram o reconhecimento de territórios habitados, enquanto representantes do agronegócio e da indústria tentaram obstruir a aprovação do plano no CONAMA, motivados pelo temor de restrições ao avanço do capital econômico sobre as áreas naturais (FERREIRA, 2018). A literatura acadêmica conclui que o PNAP não foi implementado com eficácia sistêmica pelo Estado, convertendo-se em um diploma frequentemente retórico e instrumentalizado para a captação de recursos internacionais, sem conseguir reverter em definitivo a lógica fragmentada de gestão territorial do Brasil, embora seu legado cognitivo tenha pavimentado futuras políticas socioambientais,a exemplo da estruturação e promulgação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) (PRATES; IRVING, 2015).

## A importância ambiental estratégica das Terras Indígenas (TIs) na conservação da Biodiversidade

A importância ambiental estratégica das Terras Indígenas (TIs) constitui um pilar central para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e o equilíbrio climático. No contexto brasileiro, a integridade territorial dessas áreas, especialmente no bioma Amazônia, representa um capital ambiental estratégico e indispensável à conservação da diversidade biológica e sociocultural. Segundo Ferreira (2018), a proteção das TIs transcende a simples demarcação de fragmentos florestais, consolidando-se como uma estratégia basilar para assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado frente à vulnerabilidade imposta pelo avanço das frentes econômicas de desenvolvimento de modelo predatório.

O papel desempenhado por esses territórios ganha dimensão ainda mais contundente quando analisado sob uma perspectiva quantitativa em escala global. Brondizio et al. (2021) demonstram que as áreas sob posse e governança indígena abrigam ecossistemas estruturalmente mais intactos e registram menores taxas de perda de biodiversidade em comparação à média global. As evidências atestam que as terras indígenas englobam ao menos 36% das paisagens florestais intactas do

mundo, operando como redutos cruciais para a proteção de longo prazo da fauna, abrigando, por exemplo, mais de 10% da área de distribuição para quase metade das espécies de mamíferos conhecidas (BRONDIZIO et al., 2021).

A efetividade ecológica das TIs não decorre de um isolacionismo preservacionista intencional, mas emerge como uma consequência orgânica dos sistemas socioculturais e dos modos de vida de seus habitantes. A conservação dos bens naturais nessas áreas atua de forma interdependente do conhecimento tradicional e do manejo comunitário de recursos, práticas que garantem historicamente a resiliência dos sistemas socioecológicos locais (FERREIRA, 2018). Essa premissa estrutural é reforçada por Brondizio et al. (2021), ao apontarem que o manejo costumeiro — incluindo tabus, zonas de restrição e agricultura itinerante — promove a heterogeneidade da paisagem sem impor uma divisão estrita entre cultura e natureza. A sustentabilidade subjacente a esses regimes tradicionais de uso comprova-se empiricamente por terem sido submetidos com sucesso ao rigoroso teste do tempo (SILVA, 2019).

A alta capacidade de mitigação do desmatamento por parte das TIs é atestada por análises geoespaciais e contrafactuais recentes, que oferecem sólidas evidências de sua funcionalidade frente às pressões externas. Em um levantamento rigoroso de dezenove territórios da nação Apurinã no sudoeste da Amazônia, Virtanen et al. (2025) identificaram que essas áreas evitaram a perda de níveis altíssimos de cobertura florestal num intervalo de vinte anos (2001-2021). Os dados indicam que tais TIs apresentaram índices de desmatamento evitado superiores àqueles documentados em outras categorias de áreas legalmente protegidas no mesmo bioma (VIRTANEN et al., 2025), o que fundamenta e atualiza os indicadores oficiais apresentados por Ferreira (2018) sobre a expressiva redução das taxas de desmatamento em Terras Indígenas comparativamente a propriedades privadas adjacentes na Amazônia Legal.

Esse êxito prático de conservação fundamenta-se primordialmente em arranjos de governança descentralizada e no controle autônomo sobre os bens comuns. Revisões sistemáticas da literatura evidenciam um agudo contraste entre a ineficácia dos resultados de conservação geridos verticalmente por agentes

externos e o alto grau de sucesso dos esforços controlados em nível local (DAWSON et al., 2021). Quando os povos indígenas exercem influência substantiva sobre a tomada de decisões e as suas instituições consuetudinárias de regulação da terra são ativamente respeitadas, a proteção da biodiversidade se consolida mediante a autorregulação sustentável e a resistência a ameaças comerciais e extrativistas (DAWSON et al., 2021; ZHANG et al., 2023).

Para além dos mecanismos institucionais de governança, o sucesso da tutela ecológica indígena reside em perspectivas temporais e valores relacionais que não encontram equivalência na lógica estrita do mercado. A efetividade do manejo executado por populações tradicionais ampara-se em temporalidades não lineares e em economias sociobiológicas inclusivas que reconhecem a agência de seres "mais-que-humanos" (VIRTANEN et al., 2025). A floresta, sob essa ótica complexa, atua como um sistema relacional e suporte de vida interligado à diversidade cultural e linguística, fazendo frente ao regime hegemônico que mercantiliza o território e subordina a vida silvestre, reduzindo a natureza à condição de matéria-prima (VIRTANEN et al., 2025; SILVA, 2019).

No plano das macropolíticas estatais, o reconhecimento desse papel estratégico refletiu-se formalmente no Brasil por meio do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). A estruturação desses marcos buscou, em teoria, integrar os direitos territoriais constitucionais dos índios aos objetivos de manutenção dos ecossistemas (FERREIRA, 2018). A formalização da importância dessas terras para a CDB e para o alcance das Metas de Aichi torna-se uma barreira crucial de contenção contra o desmatamento, embora as TIs continuem sistematicamente fustigadas por projetos estatais de infraestrutura (barragens, rodovias) e pela histórica desarticulação entre as políticas indigenistas e ambientais (FERREIRA, 2018).

Conclui-se que o papel das Terras Indígenas excede amplamente a função de depósitos de estoques biológicos. Esses territórios constituem estruturas socioecológicas ativas, nas quais a eficácia da conservação da biodiversidade atrela-se irrevogavelmente ao respeito incondicional pelos sistemas de posse,

identidade cultural e governança dos seus habitantes. O avanço duradouro das políticas de proteção da natureza não poderá prescindir do pleno reconhecimento político dos povos originários e comunidades tradicionais como guardiões legítimos em equidade de poder decisório, formando a ponte estrutural indispensável entre a justiça social e a manutenção da saúde sistêmica global (DAWSON et al., 2021; FERREIRA, 2018).

## Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) como marco da política ambiental indigenista

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012, constitui-se como um marco essencial cujos objetivos visam garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas. A referida política tem o propósito fundamental de assegurar a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações, respeitando a autonomia sociocultural dos povos (BRASIL, 2012).

A importância da PNGATI para a garantia da gestão, da autonomia e da sustentabilidade ancora-se no reconhecimento prático de que os povos indígenas, operando por meio de seus sistemas próprios de conhecimento, contribuem efetivamente para a conservação da biodiversidade. Ao legitimar a gestão ambiental e territorial que já é realizada tradicionalmente, a política oferece ferramentas para que as comunidades possam fortalecer o controle sobre seus territórios, dialogar de forma institucionalizada com o Estado e promover o etnodesenvolvimento capaz de mitigar a pressão exercida pelo avanço de fronteiras exploratórias (PORTO JÚNIOR, 2021; BAVARESCO; MENEZES, 2014).

A estruturação dessa política representa o ápice de uma cronologia de lutas e de reconhecimento de direitos territoriais inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que, em seus artigos 231 e 232, rompeu com a tradição estatal assimilacionista e consagrou os direitos originários dos indígenas sobre suas terras tradicionais (PORTO JÚNIOR, 2021). Na esfera internacional, o evento da ECO 92 e a posterior promulgação da Convenção nº 169 da Organização Internacional do

Trabalho (OIT), oficializada no Brasil em 2004, impuseram diretrizes vinculantes, como a garantia do direito de consulta prévia, livre e informada às populações tradicionais sobre medidas que as afetem (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

A partir do reconhecimento constitucional, diversas iniciativas acumularam capital institucional, tais como o Projeto Piloto de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) na década de 1990, e os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) e a Carteira Indígena nos anos 2000 (BAVARESCO; MENEZES, 2014; PORTO JÚNIOR, 2021). Subsequentemente, a realização do Acampamento Terra Livre em 2004, a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) em 2006, bem como a instituição do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), em 2006 — que consolidou as terras indígenas como elementos integradores da paisagem de conservação —, pavimentaram a base técnica e política para a reivindicação de uma política nacional específica (SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

O processo de formulação da PNGATI destacou-se por uma arquitetura de construção plural e estritamente participativa. Em setembro de 2008, o Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente expediram a Portaria Interministerial nº 276, instituindo um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado de modo paritário por representantes governamentais e de organizações indígenas regionais e nacionais (BAVARESCO; MENEZES, 2014, SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016). Esse GTI foi responsável por organizar e executar cinco consultas regionais amplas, realizadas entre 2009 e 2010, que mobilizaram em torno de 1.300 participantes indígenas pertencentes a 186 povos, validando o desenho do decreto (BAVARESCO; MENEZES, 2014; SMITH; STIBICH; GRUPIONI, 2016).

Apesar do caráter participativo, a elaboração exigiu a mediação de diferentes campos de força e tensões no interior do Estado. Parte da burocracia governamental divergia se a política assumiria um caráter "ambiental" (com foco em recursos naturais) ou "territorial" (com foco no domínio político). As lideranças indígenas rechaçaram tal dicotomia imposta pela racionalidade ocidental e afirmaram que a política deveria abarcar simultaneamente ambas as dimensões, consagrando o título integrador de Gestão Territorial e Ambiental. Ademais,

enfrentou-se resistência de agentes da Funai e do IBAMA, receosos em perder prerrogativas históricas de controle tutelar sobre as áreas e os orçamentos (FERREIRA, 2018).

Para viabilizar a execução de seus preceitos, o Decreto nº 7.747/2012 define duas ferramentas técnicas fundamentais de gestão territorial e ambiental: o etnomapeamento e o etnozoneamento. O etnomapeamento caracteriza-se pelo mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para as comunidades, elaborado estruturalmente com base nos conhecimentos e saberes dos povos indígenas. Por sua vez, o etnozoneamento corresponde a um instrumento de planejamento participativo voltado à categorização das áreas diagnosticadas no etnomapeamento, regulando o uso e a proteção do espaço de acordo com as especificidades de cada etnia (BRASIL, 2012).

O etnomapeamento e o etnozoneamento constituem as bases metodológicas centrais para a formulação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs). Os PGTAs são compreendidos como ferramentas de diálogo intercultural e de planejamento estratégico que expressam o protagonismo das comunidades, permitindo a formulação de acordos internos sobre o uso dos recursos e norteando a atuação de agentes públicos na área (MACIEL, 2016; BAVARESCO; MENEZES, 2014). O escopo dos PGTAs não se restringe à proteção biológica, abarcando de forma transversal a educação escolar, a saúde, a geração de renda sustentável, o fortalecimento cultural e a vigilância territorial (MACIEL, 2016; PORTO JÚNIOR, 2021).

Diante da importância dos PGTAs, sua elaboração e implementação consolidaram-se como metas oficiais no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal (MACIEL, 2016). Para custear essas ferramentas de modo compatível com a complexidade transescalar das terras indígenas, estabeleceram-se novos arranjos de financiamento, destacando-se as chamadas públicas para repasse de recursos pelo Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), pelo Fundo Amazônia administrado pelo BNDES, e por editais ligados ao Ministério do Meio Ambiente, além do suporte contínuo via orçamentos diretos da Funai (MACIEL, 2016).

Operacionalmente, a PNGATI encontra-se estruturada em sete eixos temáticos (BRASIL, 2012).

O **Eixo 1** organiza as ações de proteção territorial e dos recursos naturais, abordando atividades de vigilância, fiscalização contra invasões e desmatamentos, e a proteção de nascentes.

O **Eixo 2** orienta-se à garantia da governança e participação indígena nos processos de tomada de decisão, exigindo atuação qualificada de lideranças em instâncias que discutam mudanças climáticas e planos diretores estaduais.

O **Eixo 4** foca na prevenção e recuperação de danos ambientais nas terras degradadas por ilícitos ou empreendimentos inativos, abarcando a restauração de ecossistemas e a conservação da agrobiodiversidade .

O **Eixo 5** é direcionado ao uso sustentável dos recursos naturais e ao fortalecimento de iniciativas produtivas indígenas (como agricultura tradicional, etnoturismo e certificação de produtos da sociobiodiversidade), com o intuito de agregar novas tecnologias sustentáveis garantindo o usufruto exclusivo indígena.

O **Eixo 6** é voltado à proteção da propriedade intelectual e do patrimônio genético, assegurando a salvaguarda de saberes tradicionais e a justa repartição de benefícios associada a eles.

O **Eixo 7** trata da capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental, contemplando o treinamento continuado tanto de gestores e agentes socioambientais indígenas quanto dos servidores públicos do Estado

O **Eixo 3** merece um tratamento analítico detido por ser o responsável direto pela interface com as Áreas Protegidas, em conexão imediata com o SNUC e o PNAP. Este eixo busca assegurar a consulta prévia na criação de UCs vizinhas e garantir assento indígena nos conselhos gestores das UCs contíguas (BRASIL, 2012). No entanto, o texto final sofreu supressões (vetos) durante a tramitação na Casa Civil, pois as resoluções da CNPI permitiam aos indígenas deliberarem se mantinham ou desconstituíam a dupla afetação. Em contraponto a essa autonomia, o decreto impositivo deitou a obrigatoriedade de planos conjuntos, mas exigiu

categoricamente que a gestão das áreas sobrepostas permanecesse vinculada ao órgão ambiental, demonstrando os limites estatais autoritários à autodeterminação dos índios (FERREIRA, 2018).

Para dirimir parte das disfunções geradas pelo histórico de sobreposições abordado no Eixo 3, a Funai e o ICMBio publicaram a Portaria Conjunta nº 1, de 29 de maio de 2013, instituindo um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) focado nessas interfaces. A principal finalidade deste colegiado consiste em identificar e analisar minuciosamente os diversos cenários de sobreposição entre TIs e as diversas categorias de UCs (como as Reservas Extrativistas), caracterizando formalmente as situações consolidadas de conflito aberto daquelas em que já existe uma convivência pacífica (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

A atuação do GTI da Portaria nº 1/2013 é fundamental para propor a operacionalização dos instrumentos integradores prescritos pelo SNUC de forma compatível com a PNGATI. Esse grupo deve sistematizar as opções de resolução de controvérsias com a adoção de arranjos efetivos de governança, tais como acordos de convivência, planos de administração conjunta de área, PGTAs harmonizados com planos de manejo e termos de compromisso, provendo um aparato institucional legal capaz de reconciliar a exigência biótica imposta aos órgãos de proteção com os direitos e usos consuetudinários das populações originárias nas áreas sobrepostas (BAVARESCO; MENEZES, 2014).

No intuito de assegurar a aplicação ampla da política, o Decreto nº 7.747/2012 estabelece a estrutura de governança institucional da PNGATI, que opera de forma descentralizada por meio dos Comitês Regionais da Funai, pelo acompanhamento da CNPI e pela atuação central do Comitê Gestor da PNGATI. O Comitê Gestor foi oficializado em 2013 e funciona sob a exigência irrevogável de paridade, contando com oito representantes governamentais (vinculados a pastas como o Ministério da Justiça, Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário) e oito representantes indígenas, designados por articulações de representatividade nacional e regional do movimento indígena, encabeçados pela APIB (BRASIL, 2012).

Ao Comitê Gestor da PNGATI não recai apenas um papel consultivo simbólico, mas sim a responsabilidade de coordenar a execução das atividades, promover as

articulações interinstitucionais de grande porte e efetuar o monitoramento rigoroso das metas traçadas no plano de ação integrado. A esse órgão de governança cabe também a função vital de propor as ações e os recursos orçamentários exigidos para o financiamento territorial durante as revisões do PPA e do orçamento da União, consolidando um lócus duradouro de controle social autêntico onde o Estado e os povos indígenas mediam a execução permanente das normas em prol dos territórios da sociobiodiversidade (BRASIL, 2012).

A elaboração e a implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) ganharam tração ao serem incluídas como metas no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, o que exigiu a estruturação de mecanismos de financiamento diretos e indiretos. O apoio técnico e financeiro operou majoritariamente por meio de ciclos de chamadas públicas (editais) direcionadas a diferentes biomas. Destacam-se três iniciativas principais: a chamada do Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI/MMA), que apoiou 14 projetos na Amazônia Legal; o edital do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), lançado em 2014 para áreas vulneráveis nos biomas Caatinga e Cerrado; e o edital do Fundo Amazônia/BNDES, também de 2014, voltado prioritariamente para a região amazônica (MACIEL, 2016). Complementarmente, a Fundação Nacional do Índio (Funai) utilizou planos de trabalho internos e firmou Acordos de Cooperação Técnica (ACT) para formalizar parcerias com organizações indigenistas e descentralizar recursos para a execução em campo (MACIEL, 2016).

A aplicação desses recursos gerou experiências metodológicas diversas, moldadas pelas especificidades ecológicas e culturais de cada território. Na região amazônica, os PGTAs dos povos Jamamadi, Yanomami e Wajãpi foram desenvolvidos em colaboração com organizações da sociedade civil (OPAN, ISA e IEPÉ) e focaram no estabelecimento de acordos de convivência, na vigilância territorial e na documentação de protocolos próprios de consulta para barrar o avanço predatório em suas fronteiras (PORTO JÚNIOR et al., 2021). No bioma Caatinga, registraram-se experiências inaugurais nas TIs Entre Serras (Pankararu) e Caiçara/Ilha de São Pedro (Xokó), cujos planos precisaram lidar com territórios diminutos e severamente degradados, priorizando a recuperação de nascentes e o reflorestamento (MACIEL, 2016). Outra inovação territorial relevante ocorreu nas TIs

do Oiapoque (AP), onde o etnozoneamento estabeleceu "Áreas Protegidas Internas", definindo zonas exclusivas para a reprodução de fauna aquática e restrição temporal de caça e pesca (MACIEL, 2016).

A PNGATI consubstancia o enlace histórico entre a política ambiental e a política indigenista brasileira, ao articular a conservação da biodiversidade com a garantia dos direitos territoriais e a autonomia dos povos originários (FERREIRA, 2018). Contudo, a sua implementação empírica depara-se com severos desafios institucionais e operacionais. Do ponto de vista administrativo, há uma exigência do Estado para que os povos possuam organizações formalizadas e burocratizadas (com CNPJ) para acessar recursos de editais públicos, o que frequentemente entra em conflito com as formas de organização tradicional das comunidades, que são as verdadeiras detentoras da força política local (MACIEL, 2016). Soma-se a isso a crônica dificuldade de articulação interinstitucional entre as esferas de governo (União, estados e municípios), o que impede que as demandas pactuadas nos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) sejam plenamente incorporadas nas políticas públicas ordinárias (MACIEL, 2016). No âmbito político, o próprio decreto da PNGATI sofreu vetos governamentais que limitaram a autonomia indígena nas áreas de sobreposição com Unidades de Conservação (Eixo III), garantindo a hegemonia decisória ao órgão ambiental e refletindo a persistência de um padrão autoritário do Estado frente à autodeterminação dos índios (FERREIRA, 2018). Ademais, há o desafio premente de disseminar a política entre os próprios servidores e gestores públicos, expandindo o conhecimento e a aplicação da PNGATI para além das fronteiras da Amazônia Legal (PORTO JÚNIOR, 2021).

Para superar esses obstáculos e garantir a efetividade da política, as perspectivas futuras apontam para a necessidade de adaptações burocráticas e para o fortalecimento da base social indígena. A literatura recomenda a diversificação e a flexibilização dos mecanismos de financiamento, promovendo a regionalização de editais e o estímulo à criação de PGTAs temáticos (focados em proteção hídrica ou vigilância, por exemplo), visando atender à vasta heterogeneidade territorial e cultural do Brasil indígena (MACIEL, 2016). Torna-se imprescindível manter o investimento contínuo no fortalecimento de organizações indígenas locais e na formação de agentes ambientais e agroflorestais indígenas, bem como promover a

capacitação específica de técnicos governamentais, para que os planos de trabalho das instituições públicas reflitam as prioridades definidas nos PGTAs (MACIEL, 2016; PORTO JÚNIOR, 2021). Apesar das assimetrias de poder que marcam a relação com o Estado, a PNGATI consolida o "ecologismo dos índios" na modernidade e atua como uma ferramenta de governança interinstitucional capaz de vincular a proteção dos ecossistemas às demandas originárias (FERREIRA, 2018; MACIEL, 2016). Ao superar o isolamento burocrático, os instrumentos de gestão territorial indígena projetam-se como canais perenes de sustentabilidade, garantindo a conservação da diversidade biológica aliada à reprodução física e cultural das presentes e futuras gerações (PORTO JÚNIOR, 2021).

# Do conflito à cogestão: A transição institucional e a efetividade da governança compartilhada no Parque Nacional do Descobrimento

Este capítulo é fundamental para a compreensão da transição paradigmática que define o objeto desta pesquisa, ao escrutinar como a gestão do PND superou um longo histórico de "esquizofrenia institucional" e conflito territorial para consolidar um modelo de governança policêntrica e inclusiva. Através de uma análise da trajetória do Parque desde sua criação em 1999 até os dias atuais, o texto busca justificar a importância da cogestão como o caminho viável para a integridade de um sistema socioecológico em áreas de sobreposição com territórios ancestrais. Para tanto, o capítulo detalha a evolução normativa/institucional e as arenas de ação que permitiram a substituição de uma política estatal excludente e autoritária pela pactuação colaborativa, culminando na implementação do Termo de Compromisso nº 02/2018, no etnozoneamento e na recente revisão do Plano de Manejo, instrumentos que validam o povo Pataxó como guardião legítimo e parceiro estratégico na proteção da Mata Atlântica e do território.

## A histórica presença dos Pataxós no extremo sul da Bahia

A presença histórica do povo Pataxó no extremo sul da Bahia é anterior ao próprio imaginário colonial, que por muito tempo tentou tratá-los como invasores ou migrantes recentes em suas próprias terras. Dados históricos e etnográficos confirmam que os Pataxó, pertencentes ao tronco linguístico Macro-Jê, habitavam a região em constante processo de resistência e contato com os colonizadores e outras etnias nativas. Registros documentais revelam que, já em 1577, uma expedição colonial na região do Rio Doce, no estado do Espírito Santo, encontrou os "Patachos, Apuraris e Puris", comprovando a ancestralidade desse povo nas áreas costeiras e nos vales entre os rios do litoral leste e nordeste do Brasil (FUNAI, 2008).

Esse registro antigo contesta as narrativas históricas oficiais que tentavam enquadrar os Pataxó como estrangeiros daquela paisagem para justificar a sua perda de direitos. Na realidade, a ocupação tradicional do grupo dependia de um território aberto e dinâmico, marcado por deslocamentos sazonais entre o litoral e o

interior da floresta. Essa itinerância sazonal era indispensável para a sua sobrevivência física e para a manutenção de sua cultura antes do fechamento das fronteiras coloniais e da perda forçada de suas terras (FUNAI, 2015).

O início do século XIX trouxe um aumento marcante na violência do Estado contra as populações nativas. Com a Carta Régia de 13 de maio de 1808, a Coroa Portuguesa declarou oficialmente uma "Guerra Justa" contra os chamados Botocudos — um termo genérico e preconceituoso usado na época para envolver os Pataxó e outros grupos do tronco Macro-Jê. Essa política de extermínio e escravidão tinha um objetivo econômico claro: garantir a navegação segura de rios estratégicos, como o Jequitinhonha e o Mucuri, para facilitar o transporte da produção agrícola e mineral de Minas Gerais até o litoral baiano. Esse processo, financiado pelo próprio governo, expulsou os indígenas de suas terras e destruiu inúmeras aldeias (CANCELA, 2006 *apud* FUNAI, 2015).

Como a resistência indígena impediu o sucesso do extermínio total, o governo da Província da Bahia mudou de estratégia, passando a focar na integração forçada desses povos. Em 1861, com a justificativa de "civilizar" os indígenas e liberar suas terras para a exploração econômica, o Estado criou a política de aldeamentos obrigatórios. Diversas etnias, incluindo os Pataxó, Maxakali, Botocudos e Kamakã, foram reunidas à força em um único assentamento chamado Belo Jardim, local que mais tarde ficou conhecido como Barra Velha (SAMPAIO, 2000 apud FUNAI, 2008).

Esse agrupamento obrigatório provocou uma quebra profunda na organização espacial tradicional dos Pataxó, que viram sua ampla mobilidade ser reduzida a um espaço fechado sob o controle do Estado. Contudo, como observa Sampaio (2000), esse confinamento funcionou de forma contraditória como um ponto de união política e étnica. Barra Velha consolidou-se como a "aldeia-mãe": um polo onde a identidade Pataxó prevaleceu sobre os outros grupos e foi reconstruída, criando uma nova base de território e resistência contra o avanço das fazendas e da extração de madeira ao seu redor.

A perda de direitos e a vulnerabilidade dos grupos indígenas foram aprofundadas no final do período imperial. Em 1887, o Estado da Bahia decretou o fim oficial dos aldeamentos indígenas por meio da Lei Estadual nº 198 (FUNAI, 2008). Esse

ataque jurídico oficializou a falsa ideia de que os indígenas tinham desaparecido da região, transformando os Pataxó, perante a lei, em uma categoria invisível sob o rótulo genérico de "caboclos". Essa invisibilidade, no entanto, virou uma estratégia de sobrevivência: para continuar em suas terras ancestrais, os Pataxó misturaram-se à população local e ocultaram seus traços culturais mais marcantes, embora tenham ficado isolados e expostos à violência de grileiros (SOTTO-MAIOR, 2017 apud SILVA, 2018).

O século XX deu início a uma nova etapa de apropriação das terras pelo Estado, impulsionada pelo nacionalismo e pelas primeiras iniciativas de preservação ambiental. Em 1943, o Estado da Bahia criou o Parque Monumento Nacional do Monte Pascoal por meio do Decreto-Lei nº 12.729. Criada de cima para baixo, a demarcação ignorou completamente a presença física e histórica dos Pataxó. Membros da própria comunidade foram contratados para abrir caminhos na mata e fixar os marcos de cimento do que acreditavam ser um "Parque Indígena"; pouco depois, descobriram que o projeto servia para retirá-los de suas próprias terras, passando a ser tratados pelo poder público como invasores ou meros posseiros (SAMPAIO, 2000 apud FUNAI, 2008).

A disputa pela posse da terra e as constantes pressões de expulsão provocaram um dos eventos mais traumáticos da história recente dos Pataxó: o episódio conhecido como o "Fogo de 51" ou a "Revolta dos Caboclos". Após tentativas frustradas de lideranças Pataxó no Rio de Janeiro para garantir seus direitos fundiários, a comunidade em Barra Velha foi infiltrada por pessoas de fora que instigaram os indígenas a saquear o comércio no povoado vizinho de Corumbau (FUNAI, 2008). O sofrimento que se anunciava ficou registrado na memória de testemunhas como Eneida (2009 apud SOTTO-MAIOR, GAIA, 2013 apud SILVA, 2018), que relembra o impacto da perda das lideranças:

> “Houve muita luta, morreram muitos índios, o pessoal que gostava do meu pai, que era da família de meu pai, vieram lá de... Vieram junto com os policiais e mataram muitos índios, muito índio foi morto, defloraram índias, meninas novas, houve perversidade, e não era isso que meu pai queria. Meu pai quando soube, ele já estava morto, porque ele veio morto em uma rede, ele veio como morto, não morreu porque não

> foi o dia, todo mundo a uma só voz, nunca fez mal a ninguém lá, não roubou de ninguém... Mataram os dois líderes, foram mortos... “

A reação das forças policiais da época na região de Prado e Porto Seguro foi desproporcional, violenta e punitiva. A polícia atacou a aldeia com prisões arbitrárias, torturas, estupros, assassinatos e a queima sistemática das moradias indígenas. Como detalha o ancião Luis Conceição Ferreira (2005 apud FUNAI, 2008), os indígenas não tinham como se defender da investida:

> "Ah dona, aí é que o troço foi bonito, viu? Foi índio corrido pra todo mato. Tem gente corrido até hoje, que não vem aqui mais nunca de medo. Foi tiro pra disgrama que deram. Disseram que o índio tava atirando. Que índio? Com o que o índio ia atirar? Não tinha arma nenhuma. Aí acabou, foi aí que queimaram a Barra Velha com essa briga, e custou para acertar e deu trabalho.”

Essa violenta intervenção do braço armado do Estado forçou uma fuga em massa das famílias Pataxó, que se espalharam por toda a região para locais como Cumuruxatiba, Corumbauzinho e áreas do interior, buscando refúgio em fazendas onde se submetiam a condições de trabalho extremamente precárias apenas para garantir a sobrevivência (FUNAI, 2008).

O "Fogo de 51" desarticulou a união social e espacial do grupo, obrigando os indígenas a adotarem o silêncio e a invisibilidade sobre sua própria origem. Pelo medo de novas perseguições, muitos deixaram de falar a língua Patxohã publicamente e passaram a viver como trabalhadores rurais comuns. No entanto, essa dolorosa dispersão acabou ampliando a presença do grupo no extremo sul da Bahia, plantando as sementes para as futuras estratégias de retomada de suas terras. Isso aconteceu porque a memória da perda permaneceu viva na tradição oral repassada pelos mais velhos, mantendo forte o vínculo sagrado com os lugares ocupados pelos antigos parentes (FUNAI,2015).

Uma década após a violência de 1951, o governo federal oficializou a perda daquelas terras ao criar o Parque Nacional do Monte Pascoal (PNMP) por meio do Decreto Federal nº 242, de 29 de novembro de 1961, com uma área de 22.500 hectares. Inspirado no modelo de conservação norte-americano — que entendia a

natureza como um santuário intocado onde a presença humana era proibida —, o decreto, uma vez mais, apagou os Pataxó da história oficial da região. Os indígenas foram expulsos de forma violenta pelos guardas florestais do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e confinados em uma faixa de areia estreita de apenas 210 hectares ao redor de Barra Velha, um local totalmente inadequado para a agricultura e para as suas práticas de subsistência (FUNAI, 2008).

Essa demarcação forçada deu início a um longo período de conflitos socioambientais. Na prática, a lógica da preservação ambiental impôs-se sobre os direitos indígenas preexistentes. Sem acesso às terras férteis e aos locais de coleta, os Pataxó viram-se obrigados a entrar escondidos nos limites do parque para retirar piaçava e garantir o sustento de suas famílias. Essa necessidade gerou confrontos físicos constantes, prisões e a punição de seus costumes pelo Estado, que passou a acusar de destruição ambiental justamente o povo que havia manejado e conservado a Mata Atlântica por séculos (BRASILEIRO, 2004).

A abertura da rodovia BR-101, em 1973, transformou profundamente o modo de vida dos Pataxó ao facilitar o acesso ao litoral sul da Bahia e atrair o fluxo de turistas. Diante das proibições estatais de caça, pesca e agricultura na área do parque, a produção de artesanato e o trabalho no turismo tornaram-se umas das poucas alternativas para a sobrevivência econômica do grupo. Com o incentivo inicial de funcionários dos postos indígenas, os Pataxó passaram a confeccionar colares de sementes, arcos e flechas, além de trabalhar em serviços de apoio em vilas vizinhas como Caraíva, atuando como guias, barqueiros e cozinheiras. Mais tarde, a fabricação de utensílios de madeira, como as gamelas, ganhou força, tornando a comunidade dependente dessa nova economia que, embora tenha garantido o sustento imediato, alterou as suas formas tradicionais de produção (VIANNA, 2004).

Além das novas formas de renda, a abertura da rodovia provocou uma forte exploração madeireira e uma intensa especulação imobiliária, que se tornaram graves ameaças à segurança física e ao território das comunidades Pataxó (SILVA, 2018). O avanço do capital privado trouxe empresas madeireiras com atuação

agressiva, fazendas de pecuária extensiva e, mais tarde, a monocultura do eucalipto e o turismo de massa, resultando em desmatamento rápido e na perda forçada de terras indígenas (FUNAI, 2015). Junto com a perda das terras, a comercialização do artesanato atraiu atravessadores não indígenas que passavam a explorar o trabalho dos Pataxó pagando valores muito baixos, o que gerou ciclos de endividamento e pobreza. Esses agentes externos também entravam nas aldeias para controlar a produção, introduzindo problemas sociais graves, como o consumo de bebidas alcoólicas e drogas, afetando a união política e social interna dos grupos (FUNAI, 2008).

Diante da extrema pobreza dos Pataxó confinados e da pressão constante sobre as fronteiras do parque nacional, o poder público buscou um arranjo administrativo em 1980. O IBDF e a Funai assinaram um termo de acordo cedendo 8.627 hectares da porção norte da reserva para o uso dos indígenas (FUNAI, 2008). No entanto, como aponta a antropóloga Sheila Brasileiro (2004) esse documento tinha graves falhas jurídicas e técnicas, pois foi elaborado sem estudos antropológicos adequados e excluiu de propósito os ricos ecossistemas de manguezal do rio Corumbau. A medida manteve a desigualdade na estrutura de poder, pois tratava os indígenas como meros usuários temporários de uma concessão do Estado, e não como sujeitos de direitos originários (BRASILEIRO, 2004).

Mais ao sul, nas proximidades de Cumuruxatiba, relatos indígenas e registros históricos, retratam a atividade da empresa madeireira Sociedade Anônima Brasil-Holanda (Bralanda) queimou roças e moradias para obrigar os Pataxó a assinar a venda de suas posses por valores irrisórios, consolidando grandes latifúndios sobre terras tradicionais por meio da violência física e psicológica (FUNAI, 2015). Essa destruição forçada e o sentimento de revolta diante da conivência de forças policiais locais com a madeireira ficaram registrados no depoimento de Romilda Pereira Pires (2003 *apud* ISA, 2004), que ilustra o impacto das perdas:

> “Eu estou há 33 anos morando nas ruas, mendigando. Já chega de sofrer. Daqui eu não saio e se na Bahia não tem justiça, eu vou mudar para outro mundo. Será que o governo vai deixar a gente sofrer desse jeito? [...] Queimou tudo, perdi

> minhas máquinas, plantação de café, mandioca. Os documentos da minha terra estão na Funai, eu não aceito eles fazerem disso aqui um parque porque isso aqui tudo é meu.”

Para evidenciar a gravidade das ações da madeireira e a percepção de abandono por parte do Estado entre os sobreviventes de Cumuruxatiba, o relato da liderança João da Conceição (2017 apud SILVA, 2018) também reforça a profundidade do trauma deixado na memória oral do grupo:

> “[...] a Brasil-Holanda já tinha tirado, já tinha matado um bocado. [...] e hoje as vezes a gente fica por aqui perdido. Eu mesmo as vezes levanto vou ali naquela porteira e me pergunto: “meu deus, o quê que eu ainda estou fazendo aqui?”. Nós somos um sobrevivente aqui que só Deus pra ter pena da gente.”

Na tentativa de recuperar os territórios perdidos para madeireiras e fazendeiros, os Pataxó também buscaram espaço nas políticas de reforma agrária da década de 1980. Por volta de 1986, o Incra criou os Projetos de Assentamento de Cumuruxatiba e Rio das Ostras sobre áreas historicamente reivindicadas pelo povo indígena. Embora algumas famílias Pataxó tenham aceitado entrar nos assentamentos como uma forma desesperada de reocupar o território, o modelo rígido de divisão em lotes individuais revelou-se totalmente incompatível com o modo de vida indígena, que depende de áreas coletivas, trânsito livre pela floresta e acesso sem barreiras aos rios. Essa inadequação fez com que muitos indígenas abandonassem os lotes, evidenciando o fracasso de políticas agrárias genéricas quando aplicadas sobre territórios de ocupação tradicional (FUNAI, 2015).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 provocou uma mudança profunda e paradigmática para o direito indigenista no Brasil. O artigo 231 reconheceu formalmente a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições dos povos indígenas, além dos seus direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Esse marco jurídico rompeu em definitivo com as antigas políticas de integração forçada, estabelecendo que o papel do Estado é apenas declarar e demarcar esses espaços, uma vez que o direito indígena à terra existe antes da própria criação do Estado brasileiro (BRASIL, 2009).

A nova estrutura constitucional forneceu o suporte legal para que os Pataxó pudessem contestar as expulsões do passado. A partir de então, consolidou-se na jurisprudência o entendimento de que o afastamento forçado de populações indígenas — seja pelas invasões da empresa madeireira Brasil-Holanda ou pela retirada violenta promovida pelo IBDF — configura o chamado esbulho renitente (SOTTO-MAIOR, 2017). Portanto, a ocupação tradicional não deixa de existir se os indígenas foram expulsos à força e mantiveram a resistência ativa. Esse entendimento retira a validade de todos os atos estatais anteriores que tentaram repassar ou bloquear essas terras, incluindo os decretos que criaram unidades de conservação de proteção integral sobre o território indígena (FUNAI, 2015).

Apesar das novas garantias da Constituição, a atuação do governo continuou lenta e contraditória. Em 1991, o Decreto Federal nº 396 homologou a Terra Indígena Barra Velha, mas limitou a área exatamente aos 8.627 hectares definidos no questionável acordo de 1980 entre a Funai e o IBDF. Essa homologação, feita sem estudos antropológicos profundos e ignorando as reivindicações dos Pataxó, oficializou a sobreposição da terra indígena com o Parque Nacional do Monte Pascoal sem alterar o decreto de criação da unidade de conservação. Com isso, o Estado manteve o conflito aceso, deixando os indígenas afastados de ambientes fundamentais para seu sustento e desrespeitando o direito constitucional à totalidade de suas terras tradicionais (ISA, 2004).

O esgotamento dos Pataxó diante da falta de respostas do governo e da pobreza extrema provocou uma virada histórica no final daquela década. Em agosto de 1999, pressionada pelo Ministério Público Federal e por organizações de apoio, a Funai publicou a Portaria nº 685/PRES, criando finalmente um grupo técnico para revisar o tamanho da Terra Indígena Barra Velha. No entanto, apenas vinte e quatro horas depois, no dia 19 de agosto de 1999, centenas de Pataxó se mobilizaram e ocuparam a sede administrativa do parque nacional. Essa grande ação de retomada exigia a transformação definitiva da área em um Parque Indígena e acabou expulsando os funcionários do Ibama do local (ISA, 2004).

Essa retomada teve um peso simbólico enorme, pois aconteceu às vésperas das comemorações oficiais dos "500 anos do Descobrimento do Brasil". Os Pataxó

usaram a ocupação não apenas como um pedido desesperado por terra, mas como uma demonstração clara de sua identidade e autonomia política. Ao reocuparem o espaço físico de onde tinham sido expulsos em 1961, eles desafiaram o modelo de conservação que proibia a presença humana. Esse ato deu início a uma fase de forte protagonismo indígena, na qual a terra passou a ser exigida tanto para garantir a sobrevivência física quanto para proteger os costumes e a cultura do grupo (FUNAI, 2015). No entanto, enquanto a comunidade resistia no Monte Pascoal, o Governo Federal aplicava essa mesma lógica de exclusão territorial poucos quilômetros ao sul, desenhando o cenário para um novo embate socioambiental na região.

## A criação do Parque Nacional do Descobrimento e a permanência do conflito com o povo Pataxó (1999-2015)

O Parque Nacional do Descobrimento (PND) foi criado em 19 de abril de 1999, no município vizinho de Prado, nascendo sob a mesma complexidade histórica e política que incendiava a região. Também motivado pela agenda política dos "500 anos", o Estado brasileiro adquiriu os 21.129 hectares de terras que pertenciam à antiga madeireira Sociedade Anônima Brasil-Holanda (Bralanda), justificando o ato pela necessidade urgente de proteger um dos últimos grandes remanescentes de Mata Atlântica do sul baiano (SILVA, 2018). Mais uma vez, adotando um modelo de preservação imposto de cima para baixo, o decreto federal desconsiderou a ocupação histórica das famílias Pataxó de Comexatibá e proibiu qualquer atividade ou moradia humana dentro da nova unidade de proteção integral (FUNAI,2015).

Durante esse processo, o Estado adotou uma postura contraditória ao pagar indenizações milionárias para a própria empresa que havia devastado a floresta. A Bralanda, que ao longo dos anos 1970 explorou madeira nobre de forma predatória e expulsou violentamente as famílias indígenas de suas posses tradicionais na bacia do rio Cahy, foi recompensada financeiramente com recursos públicos. Enquanto isso, os Pataxó — que foram as verdadeiras vítimas da perda forçada de seus territórios — continuaram abandonados e marginalizados nas bordas da nova reserva, impedidos de retornar aos seus espaços tradicionais de vida e subsistência (FUNAI, 2015).

Além dos interesses políticos, a criação do parque foi impulsionada pela destruição histórica da Mata Atlântica, que já havia perdido mais de 80% de sua cobertura original no país, tornando-se um ecossistema ameaçado e de extrema importância para a sobrevivência de espécies que só existem na região. Para os “preservacionistas”, embora as regras de uso sustentável pudessem funcionar na imensidão da Amazônia, a realidade da Mata Atlântica exigia regras rígidas. Sob essa ótica, qualquer atividade humana direta na mata, mesmo a caça e a coleta tradicionais voltadas para o sustento das famílias indígenas, passou a ser vista como uma ameaça para os últimos fragmentos de floresta.

A pressa para tirar o parque do papel também foi alimentada pelo cenário internacional. No mesmo ano de 1999, a UNESCO declarou a Costa do Descobrimento como Sítio do Patrimônio Mundial Natural. Esse título deu um enorme prestígio internacional à região e pressionou o governo brasileiro a criar uma espécie de "vitrine ecológica" perfeita, que atendesse às exigências globais de proteção ambiental e biológica (SILVA, 2018).

Contudo, essa imposição vertical escancarou a profunda assimetria de poder e a "esquizofrenia institucional" do Estado. Ao priorizar uma agenda ecológica e politicamente oportunista, o governo federal cedeu aos apelos puramente “preservacionaistas” e ignorou deliberadamente a historicidade da área e a presença dos Pataxó, tratando a região como se fosse um espaço demográfico vazio (FUNAI,2015).

Essa omissão estatal ocorreu de forma paradoxal, pois o “socioambientalismo federal” já avançava no país com debates consolidados sobre a importância de integrar as populações tradicionais nas estratégias de proteção da natureza. Mesmo ciente dessas novas diretrizes inclusivas que ganhavam força nos fóruns ambientais, a burocracia do Estado optou por negligenciar os saberes ecológicos indígenas (TEK) na formulação do parque (RICARDO, 2004).

Ao escolher a categoria de "Parque Nacional" — que pertence ao grupo de Proteção Integral do SNUC —, o Estado consolidou a ideia de que a natureza deve ficar intocada. Esse modelo parte do princípio de que a presença humana é sempre prejudicial para o meio ambiente. Essa lógica acabou isolando a Mata Atlântica de

sua realidade social, tratando a floresta como um laboratório fechado e totalmente separado da cultura e da vida das pessoas que dependiam dela (SILVA, 2018). Consequentemente, o povo Pataxó foi, uma vez mais, submetido a um violento processo de invisibilização. Ainda segundo Silva (2018), o Estado, amparado por um racismo institucional latente, negou a ancestralidade do grupo, classificando os indígenas que transitavam pelas matas como meros "posseiros" ou "invasores", apagando por meio de decretos legais os seus vínculos inalienáveis com a terra.

Assim, o PND nasceu marcado por uma contradição difícil de resolver: ao mesmo tempo em que buscava proteger a valiosa diversidade biológica da Costa do Descobrimento, repetia a antiga violência colonial ao retirar os Pataxó de suas terras tradicionais. Dessa forma, transformou o que deveria ser um esforço legítimo de proteção da natureza em uma nova ferramenta de controle e dominação sobre o território indígena e um novo ponto de conflito (FUNAI,2015).

No ano seguinte, a promulgação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Lei nº 9.985 de 2000, deu o amparo legal que faltava para essa política de exclusão. O Artigo 42 desta lei determinou que as populações tradicionais moradoras de Unidades de Conservação de Proteção Integral deveriam ser reassentadas em outras regiões. Essa determinação reforçou a rigidez do modelo de preservação intocada e deu aos gestores ambientais a ferramenta jurídica definitiva para exigir a saída dos indígenas do território (RICARDO, 2004).

Diante dessa grave ameaça à sobrevivência e do bloqueio do acesso à floresta — o que colocava em risco a segurança alimentar do grupo, que dependia da caça e da coleta — a reação e a organização dos Pataxó ganharam força. Entre os anos de 2000 e 2003, a comunidade se articulou por meio da "Frente de Resistência e Luta Pataxó" e iniciou uma série de ocupações coletivas e estratégicas, conhecidas como "retomadas", enfrentando as fronteiras e as proibições impostas pelo parque. Essas ações diretas resultaram na retomada de terras que já estavam degradadas pela exploração anterior ou cobertas por vegetação secundária, conhecidas como capoeiras, levando à fundação de aldeias importantes como Pequi e Cahy no interior do parque. O objetivo principal dessa mobilização não era provocar novos desmatamentos, mas garantir a reconquista do território ancestral. Com isso, os

Pataxó asseguravam o espaço necessário para a agricultura de subsistência e para a proteção física e cultural de suas famílias (FUNAI, 2015).

O depoimento da liderança Baiára ilustra a essência desse embate frente à insensibilidade burocrática do Estado na formação da aldeia Pequi:

> "Pra quê que o governo quer terra? Quem precisa de terra é nós. Aí eu fui pra lá em 2003 e fiquei até 2010 [...] aí formou a aldeia Pequi lá dentro [do Parque Nacional do Descobrimento]. Até 2010, 2012 por aí. [...] Mas lá tinha essa polêmica: ah... lá não vai escola, não vai energia, não vai isso, não vai aquilo, não vai água. Dei várias viagens pra Salvador, pra ver como é que buscava as coisas. 'Não, lá no parque não vai, no parque não vai'. Tudo bem!" (BAIARA, 2017 apud SILVA, 2018).

Esse choque de visões sobre o território atingiu o nível administrativo em meados de 2004/2005, evidenciando uma profunda divisão interna no próprio Governo Federal. Enquanto a Funai publicava portarias para dar início aos estudos antropológicos da terra indígena[11], a administração do PND lançava o seu primeiro Plano de Manejo. Esse documento técnico ignorou o processo de demarcação em curso e classificou as aldeias em seu interior como uma "Zona de Ocupação Temporária", formalizando a intenção oficial de expulsar os Pataxó daquelas áreas no futuro (SILVA, 2018).

Vale dizer que, após as primeiras ocupações do Parque pelos povos Pataxó em 2003, a resposta inicial do Estado, por meio do órgão ambiental (à época o Ibama, sucedido pelo ICMBio), foi a imediata judicialização do conflito através de ações de reintegração de posse (despejo) contra os indígenas. Contudo, a complexidade da situação, que envolvia a sobreposição de interesses de três órgãos federais distintos — o ICMBio (proteção ambiental), a FUNAI (direitos indígenas) e o INCRA (assentamentos agrários) —, exigiu a busca por uma solução mediada que evitasse um confronto direto e violento.

Para gerenciar essa disputa institucional dentro do Estado, acionou-se a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), vinculada à Advocacia

[11] Em 2004, a FUNAI designou pesquisadores para realizarem o diagnóstico da situação fundiária e os estudos de fundamentação antropológica na região.Foi a partir da conclusão e análise desse diagnóstico inicial que se constituiu um Grupo Técnico (GT) entre 2005 e 2006 para realizar os estudos de identificação e delimitação da área (Portarias nº 1129/2005 e nº 1455/2006).

Geral da União (AGU) (SILVA, 2018, FUNAI, 2015). A entrada da CCAF na mediação operou um congelamento temporário das hostilidades judiciais: as ações de reintegração de posse movidas contra os Pataxó foram suspensas enquanto a via do diálogo estivesse aberta. Como medida paliativa, a Câmara orientou que a Funai desse continuidade aos estudos antropológicos de identificação da Terra Indígena (TI) Comexatibá, exigindo, porém, que os trabalhos de campo fossem acompanhados por técnicos do ICMBio e do Incra (SILVA, 2018). Apesar de garantir uma trégua na violência física e nos despejos, essa arena de conciliação revelou-se insuficiente para sanar a raiz do conflito. A mediação sofria com a falta de um protagonismo efetivo da própria CCAF e esbarrava em visões institucionais engessadas. (FUNAI,2015).

A desigualdade desse conflito ganhou contornos ainda mais complexos em 2008, com a criação do Conselho Consultivo do PND. Longe de funcionar como um espaço de diálogo para mediar as tensões locais, o conselho foi rapidamente dominado por representantes do agronegócio, da silvicultura e do turismo. Esses setores se apropriaram do discurso de “proteção da biodiversidade” para silenciar as demandas históricas dos Pataxó, atuando diretamente nos bastidores para impedir a regularização da Terra Indígena (SILVA, 2018).

Esse cenário de engessamento começou a sofrer as primeiras rachaduras jurídicas logo após a publicação do Decreto de 5 de junho de 2012, que ampliou a área total do Parque Nacional do Descobrimento. Em seu parágrafo único, a nova norma introduziu de forma inédita na unidade o Regime Jurídico de Dupla Afetação, influenciado pelas negociações que vinham ocorrendo na Câmara de Arbitragem em Brasília e impulsionadas pela jurisprudência do STF (Petição 3388 - 2009) — julgamento que validou a convivência entre os direitos indígenas da TI Raposa Serra do Sol e o Parque Nacional do Monte Roraima — e pela criação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI - 2012). Essa mudança no cenário político na esfera federal forçou a diretoria central do ICMBio a buscar saídas conciliatórias, gerando uma forte divergência interna com a equipe local do PND, que permanecia irredutível na defesa da retirada dos indígenas (SILVA, 2018).

Buscando adequar a gestão da unidade à intensa realidade de conflitos na região, o governo editou a Portaria ICMBio nº 242 de 2013, que promoveu mudanças na estrutura do Conselho Consultivo do PND. Essa reconfiguração foi impulsionada diretamente pelas diretrizes nacionais da PNGATI, publicada no ano anterior. O foco era atender ao Eixo 3 da nova política, que determina a obrigatoriedade de abrir espaços de participação para as comunidades tradicionais em áreas onde terras indígenas estão sobrepostas a unidades de conservação (ICMBIO, 2014).

Com essa mudança na regra formal, o colegiado alterou sua composição para incluir oficialmente representantes das aldeias localizadas na área do parque, além de membros da Federação Indígena das Nações Pataxó e Tupinambá do Sul da Bahia (FINPAT). No entanto, apesar de o novo desenho institucional tentar promover uma abertura na governança do parque, a proposta falhou rapidamente na prática. Longe de se consolidar como um espaço democrático para mediar as tensões locais, o fórum transformou-se em um ambiente hostil para os representantes indígenas (SILVA, 2018).

Os Pataxó passaram a enfrentar forte resistência por parte dos atores que historicamente controlavam as decisões na região. Em vez de debater o manejo ambiental da unidade, os conselheiros ligados ao agronegócio, à silvicultura e ao turismo utilizavam as sessões oficiais para atacar a legitimidade da presença indígena, transformando as pautas em momentos de agressão e crítica. Diante desse clima de forte pressão e violência discursiva, os Pataxó deixaram de comparecer às reuniões das câmaras temáticas como uma tática de proteção e protesto (SILVA, 2018).

Em resposta ao esvaziamento das sessões, a chefia local do PND e os setores tradicionais usaram o próprio regimento interno do conselho para formalizar a exclusão dos indígenas. Como as regras previam o cancelamento do mandato de conselheiros que acumulassem três faltas consecutivas sem justificativa, as cinco cadeiras destinadas ao setor indígena foram canceladas. Sem a presença dos Pataxó para fazer o contraditório, o conselho do parque voltou a ser dominado pelas elites econômicas regionais, mantendo uma postura contrária aos direitos dos povos

originários e distanciando a unidade das diretrizes de governança inclusiva do país (SILVA, 2018).

Em 2014, dando prosseguimento aos esforços técnicos de consolidação da área protegida, o ICMBio publicou o Volume II do seu Plano de Manejo. Focado primordialmente no planejamento estratégico, o documento apresentou diversos subprogramas voltados à gestão participativa e à integração comunitária, estabelecendo metas para a renovação e capacitação dos conselheiros; contudo, por não possuir alçada para solucionar o impasse fundiário da sobreposição, manteve na prática a premissa de ingerência do Estado sobre as áreas em disputa (ICMBIO, 2014).

Apesar da retórica de participação e integração, a análise do documento revela que o plano espelhou o conflito territorial existente e assumiu uma postura estritamente excludente. O texto oficial retratou a situação de forma unilateral ao classificar as aldeias Pataxó internas como "invasões" e seus moradores como ameaças aos objetivos ecológicos do parque . Em vez de propor caminhos para a mediação socioambiental, as soluções formais indicadas pelo ICMBio limitaram-se a exigir a desocupação das áreas e a reintegração de posse da terra (ICMBIO, 2014). Como aponta Silva (2018), o processo participativo falhou ao ignorar as demandas indígenas e as investigações que a Funai já realizava na área, servindo apenas para legitimar decisões tomadas de cima para baixo.

Essa lógica autoritária ganhou contornos definitivos com a criação da chamada "Zona de Ocupação Temporária", uma categoria do zoneamento desenhada especificamente para gerenciar a desocupação das famílias indígenas. Ao confinar as aldeias Monte Dourado, Alegria Nova, Cahy, Gurita, Tibá e Pequi nessa área provisória, o plano proibiu qualquer prática tradicional de subsistência ou agricultura itinerante, permitindo apenas atividades de educação ambiental (ICMBIO, 2014). Assim, o instrumento consolidou os interesses das elites econômicas regionais que controlavam o conselho e utilizavam o discurso biológico para deslegitimar a identidade étnica do grupo (SILVA, 2018). Longe de apaziguar os ânimos, o plano de manejo de 2014 acirrou o conflito territorial e representou o ápice de um modelo

de proteção restritiva que permaneceu inviabilizando a existência Pataxó no extremo sul da Bahia.

Ao institucionalizar a expulsão dos indígenas em seu documento oficial, a autarquia ambiental impediu a continuidade da via conciliatória que vinha sendo tentada em Brasília. Argumentando que a mesa de negociação da CCAF não produzia resultados práticos para a proteção do parque — e usando como justificativa relatórios de fiscalização que apontavam o aumento de roçados e de focos de incêndio no interior da área protegida —, o ICMBio decidiu, em 2015, retirar-se unilateralmente da Câmara de Conciliação. Esse encerramento abrupto da mediação federal desfez os laços de confiança que vinham sendo construídos e provocou a retomada imediata das ações judiciais de reintegração de posse, reativando a ameaça iminente de remoção forçada das famílias Pataxó (SILVA, 2018).

A resposta do órgão indigenista a essa interrupção do diálogo alterou profundamente o equilíbrio de forças entre as agências estatais. Em oposição à postura restritiva do órgão ambiental, a direção da Funai concluiu os estudos técnicos pendentes e publicou o laudo oficial de delimitação da área. Ao comprovar a ocupação tradicional Pataxó e confirmar que uma porção expressiva da reserva ambiental incidia sobre o território indígena, o laudo desautorizou a narrativa de que os nativos eram invasores recentes (SILVA, 2018). A impossibilidade da mediação administrativa somado à força jurídica desse documento pavimentou o caminho para um período de franco confronto normativo nos anos seguintes (2015-2017), forçando a gestão pública a encarar o debate sobre o regime de dupla afetação (FUNAI, 2015).

## O ápice do desencontro territorial: Ofensiva jurídica, resistência Pataxó e o limiar da mediação (2015–2017)

A transição para esse novo arranjo de forças formalizou-se em 27 de julho de 2015, com a publicação do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da Terra Indígena Comexatibá no Diário Oficial da União. O documento técnico reconheceu formalmente um território de 28.077 hectares, atestando que 19,62% da área do PND estava sobreposta às zonas de ocupação tradicional do

povo Pataxó (FUNAI, 2015). A publicação do RCID funcionou como um catalisador político que confrontou a invisibilidade histórica imposta aos indígenas. Ao validar a presença ancestral e expor os mecanismos de "caboquização" — estratégia de sobrevivência na qual os Pataxó ocultavam seus marcadores étnicos para fugir da violência estatal e privada —, o laudo antropológico derrubou a narrativa preservacionista que tratava a área do parque como um vazio demográfico intocado (SILVA, 2018).

A contra-partida da governança local do PND (chefia do Parque e Conselho Consultivo) foi de franca hostilidade e rejeição à legitimidade do RCID. Nas reuniões do Conselho e em discursos da chefia do PND, os Pataxó foram sistematicamente destituídos de sua identidade étnica, sendo referidos pejorativamente como "supostos indígenas", "baderneiros" e "invasores". Os atores locais acusavam os indígenas de forjarem autodeclarações por conveniência financeira para usurpar terras e prejudicar o desenvolvimento agrícola e turístico do município.(SILVA, 2018).

Um relato contundente que ilustra essa posição no âmbito do Conselho Consultivo do PND foi proferido pela conselheira representante da Secretaria do Meio Ambiente de Prado, durante uma reunião extraordinária em abril de 2017. Ao sugerir o uso de força policial repressiva (CIPPA e CAEMA) contra a ocupação indígena, ela nega a identidade Pataxó e os reduz à categoria de desordeiros:

> "Eu já sou mais radical [risos]. Eu... em relação à invasão, como ele [Luis Guilherme Alves] falou da reintegração de posse, eu acharia que deveria reunir, chamar, a CIPPA, né, de Porto Seguro, se possível a CAEMA, pra ir junto. Eu acho que só você [Geraldo], só o presidente do ICMBio não vai dar conta, né, porque lá, como ele mesmo já falou, não tem, eles não são índios, eles são baderneiros, na realidade" (MATOS, 2017 apud SILVA, 2018)

No mesmo sentido, o então chefe do PND e presidente do Conselho, Geraldo Machado, endossava e liderava essa oposição. Apesar da existência oficial do RCID publicado pela Funai, o gestor da UC rejeitava categoricamente a legitimidade do documento e a própria existência da Terra Indígena. Em seu relato, ele refuta a possibilidade de uma gestão compartilhada e classifica a presença Pataxó unicamente como invasão criminosa:

> "Primeiro, pra ter gestão compartilhada precisa ter dupla afetação. Pra haver dupla afetação precisa ter duas unidades no mesmo lugar. Não existe Terra Indígena no município de Prado. Não existe Terra Indígena no município de Prado [ênfase]. Existem pessoas invadindo propriedades particulares, lotes de assentamentos do Incra e Parque Nacional" (MACHADO, 2017 apud SILVA, 2018, p. 165)

A escalada dessa hostilidade discursiva traduziu-se em violência física e assédio judicial ao longo de 2016 e 2017, com a intensificação de ações de reintegração de posse contra as aldeias localizadas nas áreas de sobreposição. O aparato estatal e proprietários rurais movimentaram a máquina judiciária para promover despejos forçados que resultaram em episódios traumáticos de demolição de moradias e destruição de roças, atingindo duramente a comunidade da Aldeia Cahy e reavivando a memória coletiva das perdas passadas (SILVA, 2018).

A dimensão da dor e o medo contínuo da desterritorialização são cristalinos nos relatos diretos da comunidade frente às investidas do Estado. A liderança Toninho, ao relembrar o sofrimento inerente a esses processos de expulsão de suas terras originárias, desabafou: "Não gosto nem de puxar assim assunto, porque quando puxa revolta a gente. Dá vontade até de chorar, né?! Mas desde criança aqui que nós vem sofrendo e nunca acaba isso" (SILVA, 2018).

Diante do desespero de verem seus espaços físicos e culturais reduzidos a escombros, a mobilização indígena alcançou uma precária vitória nos tribunais superiores. Por meio da articulação de defensores e atuação do Ministério Público Federal (MPF), conseguiu-se a suspensão temporária dos mandados de reintegração de posse no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), freando as demolições no exato instante em que as famílias já retiravam seus pertences, como relatou o Cacique Jitaí:

> "Aí com isso [com a retomada da aldeia Tibá] eles criaram a reintegração de posse pr'aqui. De vez em quando eles renova ela pra tirar nós. E agora que tá nesse ponto que tá aí que a gente não sabe se vai mexer mais. [...] Foi o ano passado que teve pra derrubar tudo. Começamos a tirar nossas coisas, em cima da hora, Brasília [MPF] conseguiu derrubar, mas nós já tava tirando nossas coisas daqui. Aí, graças a Deus, conseguiu derrubar. E eles sempre querendo tirar nós daqui, o ICMbio mesmo. Não sei como é que tá, que tem um bocado de reintegração de

> posse só que a gente não sabe o local que é. Assim, duas ou três que a gente sabe, mas assim... ninguém sabe onde é." (JITAÍ PATAXÓ, 2017 *apud* SILVA, 2018)

Apesar do alívio judicial temporário, a lentidão estatal e a demora que no avançar do processo levaram a Frente de Resistência e Luta Pataxó a decidir pela ocupação do Parque. No dia 11 de março de 2017, grupos indígenas de Comexatibá ocuparam fisicamente a base avançada do PND (Base Serra Delta), uma infraestrutura do ICMBio situada fora dos limites da área sobreposta, utilizando a ação direta como um instrumento deliberado para forçar a abertura de um canal efetivo de diálogo (SILVA, 2018).

A ocupação foi planejada para coincidir com a véspera do "Prado Moto Rock", um evento turístico de grande porte que utilizaria o parque em sua programação. Para os Pataxó, o evento escancarava a profunda contradição da política ambiental: enquanto turistas e eventos privados eram bem-vindos no Parque, as populações tradicionais eram violentamente reprimidas, impedidas de acessar recursos de subsistência e tratadas como inimigas da natureza (SILVA, 2018).

A pauta de reivindicações da ocupação estruturava-se em demandas como a paralisação imediata de todos os processos de reintegração de posse movidos pelo ICMBio, a exigência de celeridade na demarcação territorial pela Funai e o protesto contra medidas anti-indígenas orquestradas em Brasília. Ao interromperem o funcionamento do órgão ambiental, os Pataxó obrigaram o Estado a sair de sua inércia burocrática e reconhecer a gravidade da crise humanitária instalada na região (SILVA, 2018).

A reação do poder local à ocupação da base evidenciou a completa ausência de espaço para mediação na base do território. Durante uma reunião extraordinária do Conselho do PND, conselheiros e representantes do poder municipal exigiram o uso da força policial armada, com falas que reduziam o protesto a um ato criminal, afirmando que "eles não são índios, eles são baderneiros", atestando o esgotamento total da via dialógica na escala local (SILVA, 2018).

O ápice da tensão forçou, inevitavelmente, uma transição para a via conciliatória, deslocando a resolução do conflito para as instâncias superiores do Estado. Sob a

mediação da Procuradoria da República em Teixeira de Freitas (MPF), as presidências do ICMBio e da Funai sentaram-se à mesa com as lideranças Pataxó para buscar uma saída pacífica que evitasse o uso iminente de tropas de choque e um provável derramamento de sangue (SILVA, 2018).

Em 31 de maio de 2017, essa articulação interinstitucional culminou na assinatura de um histórico Termo de Acordo. O documento inaugurou um pacto de não agressão e estabeleceu as premissas para a pacificação do território, de que a preservação da biodiversidade do parque e a garantia dos direitos territoriais indígenas não poderiam mais ser tratadas como agendas excludentes ou inimigas (MPF, 2017).

Em um esforço conjunto, o ICMBio e o MPF comprometeram-se oficialmente a pedir à Justiça Federal o encerramento definitivo da ação de reintegração de posse que tramitava contra os indígenas. Esse acordo congelou as ações de despejos e garantiu a segurança jurídica necessária para que as famílias Pataxó pudessem negociar os termos da nova gestão territorial sem o medo constante de verem seus lares e roçados destruídos (MPF, 2017).

Em contrapartida à suspensão das hostilidades judiciais e ao compromisso de elaboração de um modelo de gestão compartilhada, as lideranças Pataxó assumiram o dever de desocupar voluntariamente a base avançada do PND. Esse acordo inaugurou um novo paradigma de governança, forçando a burocracia ambiental local a assimilar o conceito de "dupla afetação" como a única alternativa viável para compatibilizar a existência do parque com a reprodução física e cultural do povo originário (MPF, 2017).

As clausulas pactuadas foram atendidas por parte das comunidades indígenas e no dia 14 de junho de 2017, após 95 dias de ocupação da base de Serra Delta, o grupo Pataxó deixou a sede do Parque em um ato carregado de simbolismo político que foi precedido por rituais e orações tradicionais (awê), marcando o retorno ao diálogo na presença de procuradores federais e servidores ambientais e indigenistas. (FUNAI, 2017).

## Do conflito à pactuação: a transição institucional para um modelo de cogestão do PND (2017-2018)

No momento seguinte à assinatura do Termo de Acordo, foi instituído formalmente pela Portaria Conjunta nº 01/ICMBio/Funai de 30 de junho de 2017, o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) Esse grupo, que pode ser entendido como um arena de ação policentrica, operou como um espaço de diálogo horizontal composto de forma paritária por representantes das autarquias ambiental e indigenista e por membros das seis aldeias Pataxó incidentes na área de sobreposição (Tibá, Cahy, Alegria Nova, Mucugê, Monte Dourado e Pequi). A missão central dessa arena era elaborar um Termo de Compromisso (TC) e uma Carteira de Projetos Socioambientais para a região (ICMBIO; FUNAI, 2017, Portaria Conjunta nº 01).

A dinâmica de trabalho conjunta entre o governo e os indígenas inaugurou uma nova forma de atuação no extremo sul da Bahia. Logo nos primeiros meses de mobilização, entre julho e agosto de 2017, as equipes realizaram levantamentos de campo em parceria com as comunidades (o chamado "marco zero") e elaboraram um Plano de Ação acompanhado de um "Acordo de Convivência Provisório". Essa medida emergencial foi exigida pelas próprias lideranças Pataxó para proteger a segurança física das famílias e regulamentar o uso da área de forma pacífica, enquanto o texto definitivo do Termo de Compromisso tramitava nas diversas intancias do Estado (ICMBIO; FUNAI, 2017, Plano de Ação e Acordo de Convivência Provisório).

Contudo, a análise dos documentos revela que a construção dessa gestão compartilhada enfrentou condicionantes estruturais e ritos burocráticos centralizados desde os seus bastidores. Sob a ótica do *IAD Framework*, identifica-se a existência de uma 'pre-arena de alinhamento burocrático' que antecedeu a instalação formal do GTI. A exemplo do encontro ocorrido na sede do ICMBio em Brasília, em 21 de junho de 2017, a agenda reuniu exclusivamente técnicos e coordenadores centrais do ICMBio e da FUNAI para operacionalizar os encaminhamentos jurídicos e administrativos pactuados no Termo de Acordo de 31 de maio de 2017 (como a redação da minuta da Portaria Conjunta e a elaboração da petição judicial para suspensão das reintegrações de posse) (ICMBIO; FUNAI, 2017, Memória de

Reunião). Embora essa articulação técnica bilateral fosse um rito procedimental necessário para viabilizar a legalidade do processo perante as instâncias jurídicas do Estado, esse desenho institucional centralizado evidencia que os parâmetros formais e as regras de contorno da governança compartilhada foram primeiramente calibrados pelas burocracias de topo em Brasília, para somente em um segundo momento serem abertos à pactuação e à participação direta das lideranças Pataxó no território.

Apesar dessas falhas de simetria na arquitetura burocrática, é possível identificar o GTI uma verdadeira  experimentação de governança policêntrica. Ao promover o encontro contínuo de instituições que representavam os saberes e as demandas tradicionais, as restrições da biologia da conservação e o arcabouço normativo das procuradorias federais, o grupo conseguiu traduzir os anseios das seis aldeias em minutas e mapas técnicos, fortalecendo o processo de negociação e conciliação.

O avanço das negociações sofreu resistência com a base local, uma vez mais, na atuação do Conselho Consultivo do PND. Dominado pelas elites econômicas locais, o colegiado recusou-se a sequer proceder à leitura da minuta do Termo de Compromisso apresentada pelo ICMBio em novembro de 2017. No mês seguinte, o conselho protocolou uma contundente "Moção de Repúdio", classificando o acordo mediado de dupla afetação como "ilegal e inconstitucional", exigindo a manutenção do paradigma de proteção estrita e, consequentemente, a desterritorialização dos indígenas (ICMBIO, 2018, Nota Técnica nº 5/2018).

A burocracia do Estato manteve-se inflexível, pronunciando-se por meio de Notas Técnicas e Pareceres dos diferentes órgãos federais e rechaçando juridicamente a Moção de Repúdio do conselho local. O ICMBIO, por meio da Coordenação de Gestão de Conflitos (COGCOT) assumiu formalmente que, após cerca de 14 anos de um conflito incontornável movido por ações de despejo frustradas, a parceria com as comunidades tradicionais era muito mais favorável para a conservação da biodiversidade e para a implementação do PND do que a manutenção do esgotado modelo de "comando e controle" (ICMBIO, 2017, Nota Técnica nº 23/2017; ICMBIO, 2018, Nota Técnica nº 5/2018).

O posicionamento do executivo ambiental foi fortalecida pelo pronunciamento da Procuradoria Federal Especializada junto à FUNAI que atestou a legalidade do Termo de Compromisso, ressaltando que o objetivo do documento era justamente compatibilizar o direito constitucional originário do povo Pataxó (Art. 231) com a preservação da Mata Atlântica (Art. 225). A FUNAI ancorou-se nas diretrizes da PNGATI para desconstruir a visão de exclusão mútua defendida pelo conselho do parque (FUNAI, 2018, Parecer nº 19/2018).

O MPF desempenhou o papel de fiador definitivo dessa compatibilização de direitos. Na Nota Técnica nº 4/2018-6CCR, o MPF reafirmou que as categorias restritivas do SNUC não podem anular ou se sobrepor aos direitos territoriais indígenas, que possuem estatura constitucional e convencional (OIT 169). O documento consolidou o entendimento de que a presença dos povos tradicionais é um fator de contribuição para a proteção do meio ambiente, chancelando a validade do regime de dupla afetação no território disputado (MPF, 2018, Nota Técnica nº 4/2018-6CCR).[12]

Superadas as resistências locais com o respaldo das instâncias federais, o Termo de Compromisso nº 02/2018 foi finalmente assinado e teve seu extrato publicado no Diário Oficial da União em 02 de abril de 2018. Subscrito pelos presidentes do ICMBio e da FUNAI, além dos caciques das seis aldeias, o TC estabeleceu normas de convivência e pactuou condições detalhadas de uso e manejo dos recursos

[12] O Ministério Público Federal (MPF) assumiu uma posição de vanguarda na governança de áreas sobrepostas ao consolidar, notadamente por meio de suas 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão (referentes ao Meio Ambiente e às Populações Indígenas, respectivamente), a tese da plena compatibilidade e sinergia entre os direitos territoriais originários e a proteção ecológica. Esse protagonismo materializou-se em 2014, com a publicação do manual institucional "Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral". Nesse documento, o órgão antecipou a superação da lógica preservacionista excludente, afirmando que a presença indígena é, na verdade, um fator ativo de contribuição para a conservação da biodiversidade e declarando a inconstitucionalidade de qualquer leitura da Lei do SNUC que promovesse a remoção forçada das comunidades tradicionais (MPF, 2014).

Vale destacar que esse vanguardismo teórico e institucional do MPF pavimentou o caminho para a definitiva mudança de paradigma na administração pública federal, o que viria a se consolidar com o Parecer nº 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Influenciada por essa visão de compatibilização, a Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio procedeu a uma profunda releitura jurídica do Artigo 42 da Lei nº 9.985/2000 (Lei do SNUC). O referido parecer rompeu com a tese da "transitoriedade", desconstruindo a regra de que as populações tradicionais só poderiam permanecer nos territórios sob Termos de Compromisso precários focados em um futuro e obrigatório reassentamento. Com essa virada de entendimento, o Estado passou a garantir legalmente a possibilidade de manutenção permanente e definitiva das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural no interior das UCs de Proteção Integral (AGU, 2021).

naturais nos 19,62% da área do Parque Nacional sobreposta à TI Comexatibá. A assinatura deste pacto encerrou o período de disputas judiciais agudas e representou o reconhecimento formal do Estado brasileiro em relação à legitimidade do modo de vida Pataxó no interior da unidade de conservação.

O núcleo estratégico desse acordo residia na implementação do etnozoneamento, mecanismo desenhado para conciliar as demandas indígenas com os objetivos de preservação biológica. Para solucionar as preocupações do órgão ambiental sobre a degradação florestal e o adensamento populacional, o território sobreposto foi dividido em três categorias: a Zona de Uso Intensivo, voltada para moradias, roçados tradicionais e estruturas comunitárias; a Zona de Uso Intermediário, destinada a capoeiras em recuperação e sistemas agroflorestais; e a Zona de Uso Restrito, voltada primordialmente à preservação ecológica e atividades de baixo impacto, como o etnoturismo e a coleta sustentável de sementes. (ICMBIO, 2018, Termo de Compromisso nº 02/2018).

A configuração desse etnozoneamento ilustrou, na prática, o compromisso das comunidades indígenas com a sustentabilidade do bioma. Ficou estabelecido que a soma das áreas de uso intensivo e intermediário não ultrapassaria o teto de 10% da área de sobreposição. Consequentemente, garantiu-se que a imensa maioria do território disputado (estimado em mais de 90% da área) fosse classificada como Zona de Uso Restrito, destinada estritamente a atividades de baixo impacto.(ICMBIO, 2017, Nota Técnica nº 23/2017).

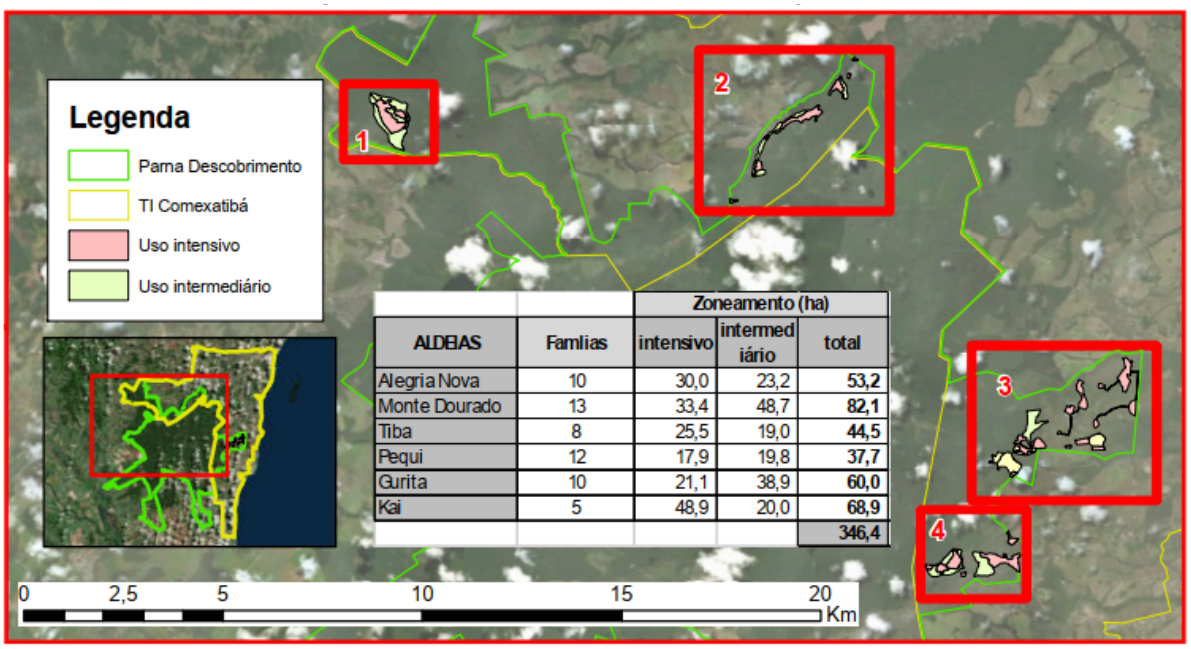
**Tabela 6: Síntese do Etnozoneamento**

| **Zona** | **Atividades Permitidas** | **Representação na Área** |
|---|---|---|
| Zona de Uso Intensivo | Espaço destinado à fixação de moradias, edificações de uso comum, plantios tradicionais (incluindo o manejo de pousio), criação de pequenos e médios animais, além de infraestruturas voltadas ao beneficiamento produtivo e prestação de serviços comunitários. | Componente dos 10% destinados às áreas de intervenção na sobreposição. |

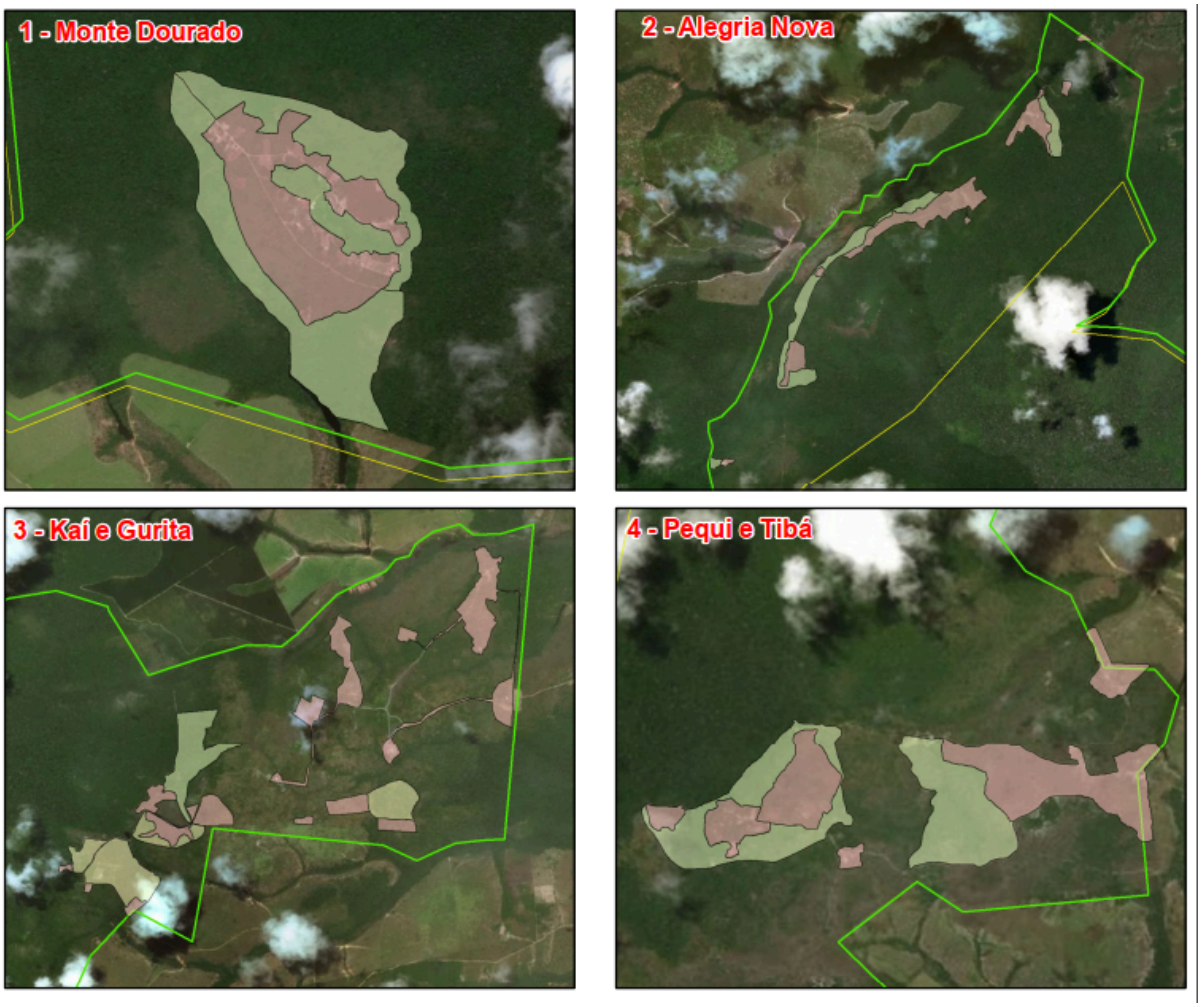
| Zona | Atividades Permitidas | Representação na Área |
|---|---|---|
| Zona de Uso Intermediário | Área focada na restauração dos ecossistemas, práticas de agricultura agroflorestal, permitindo-se a retirada eventual e sustentável de recursos madeireiros para fins de construção ou reparos nas aldeias. | Componente dos 10% destinados às áreas de intervenção na sobreposição. |
| Zona de Uso Restrito | Prioridade absoluta para a preservação biológica, admitindo-se a pesca artesanal, extrativismo de baixo impacto (sementes, cipós e ervas), além do etnoturismo e ecoturismo sustentável com trilhas rústicas. | Garantia mínima de 90% da extensão territorial sobreposta. |

Fonte: elaboração própria a partir do TC nº2/2018

**Figura 7: Parque Nacional do Descobrimento, TI Comexatiba e Áreas de Uso dos Pataxó (zonas de uso intensivo + intermediário):**




| ALDEIAS | Famlias | Zoneamento (ha) intensivo | intermediário | total |
|---|---|---|---|---|
| Alegria Nova | 10 | 30,0 | 23,2 | **53,2** |
| Monte Dourado | 13 | 33,4 | 48,7 | **82,1** |
| Tiba | 8 | 25,5 | 19,0 | **44,5** |
| Pequi | 12 | 17,9 | 19,8 | **37,7** |
| Gurita | 10 | 21,1 | 38,9 | **60,0** |
| Kai | 5 | 48,9 | 20,0 | **68,9** |
| | | | | **346,4** |




Fonte: Termo de Compromisso TC nº2/2018

Para assegurar a perenidade do acordo e a mediação de crises futuras, o Termo de Compromisso criou estruturas de governança multinível. Foram instituídas a Comissão de Acompanhamento, encarregada de realizar reuniões anuais (ou extraordinárias) para avaliar as ações e aprovar novos usos, e o Comitê de Diálogo para a Gestão Territorial (CDGT), uma instância contínua de articulação local entre a chefia do PND e os representantes indígenas de cada aldeia. Essa rede institucional descentralizada garantiu que o diálogo não se encerrasse na assinatura do documento, mas se transformasse na espinha dorsal da gestão territorial (ICMBIO, 2018, Termo de Compromisso nº 02/2018).

O TC nº 02/2018 também inovou ao vincular as regras de convivência diretamente às famílias indígenas por meio de Termos de Adesão individualizados e tipificados. Foram estabelecidas duas categorias documentais: o Tipo A, destinado aos grupos familiares que residem efetivamente na área de sobreposição, e o Tipo B, voltado para aqueles que moram fora, mas utilizam o território do parque para fins produtivos e extrativistas. Em conjunto a essa ferramenta de controle de ocupação, pactuou-se um teto para o adensamento populacional visando conciliar a garantia de sobrevivência e o respeito à capacidade de suporte do ecossistema. Ficou definido que o limite máximo de ampliação habitacional nas zonas de uso produtivo seria de um aumento de 50% do número de famílias inicialmente cadastradas, com exceção feita apenas ao crescimento vegetativo natural decorrente do casamento de jovens que já integravam a comunidade (ICMBIO, 2018, Termo de Compromisso nº 02/2018).

Rompendo com o paradigma da restrição absoluta e da natureza intocada, o acordo promoveu uma flexibilização ancorada em um escalonamento progressivo dos usos permitidos no interior da área protegida. As práticas de subsistência foram divididas em três níveis operacionais: atividades permitidas sem necessidade de comunicação prévia, como a manutenção de roças agroecológicas sem agrotóxicos, a criação de pequenos animais e o extrativismo vegetal tradicional para uso próprio; atividades que demandam apenas comunicação prévia ao órgão ambiental, a exemplo da manutenção de estradas de acesso coletivo e o aproveitamento de madeira morta; e, por fim, atividades que exigem autorização formal e fundamentada do ICMBio, como o uso controlado do fogo para manejo, a

perfuração de poços artesianos para acesso à água potável, a instalação de energia elétrica e a ampliação estrutural de edificações e moradias (ICMBIO, 2018, Termo de Compromisso nº 02/2018).

Para garantir a efetividade material dessas regras de convivência, o Estado brasileiro comprometeu-se com profundas adequações institucionais e administrativas em prol da governança da unidade. No campo normativo, o ICMBio assumiu a obrigação formal de revisar o Plano de Manejo do PND para adequar o seu zoneamento técnico oficial às diretrizes do acordo estabelecido, bem como promover a recomposição do Conselho Consultivo, de modo a incluir assentos permanentes para a representação das aldeias Pataxó signatárias e da Funai. Em paralelo, para viabilizar o acompanhamento do território, o documento estipulou o dever de manutenção de uma estrutura mínima de recursos humanos, definindo a permanência de pelo menos cinco servidores da carreira de meio ambiente atuando diretamente no parque e de quatro servidores da Funai alocados na unidade local do município de Prado(ICMBIO, 2018, Termo de Compromisso nº 02/2018).

A implementação do Termo de Compromisso nº 02/2018 marcou o fim institucional do paradigma do Estado excludente e autoritário no extremo sul da Bahia. O ICMBio, que historicamente recorria ao judiciário para expulsar os Pataxó, passou a reconhecê-los oficialmente como parceiros essenciais para a conservação da biodiversidade. Ao aceitarem vedações consensuais — como a proibição da caça predatória, a abertura de novas aldeias e a criação de animais de grande porte —, as lideranças indígenas demonstraram que a governança policêntrica é capaz de gerar concessões mútuas em benefício tanto da integridade do ecossistema quanto da segurança territorial (ICMBIO, 2017, Nota Técnica nº 23/2017).

A superação do impasse fundiário inicial foi apenas o primeiro passo. Como o processo de redação e debate do TC consumiu o prazo de vigência original do GTI, o ICMBIO e a Funai editaram a Portaria Conjunta nº 04, de 20 de setembro de 2018 com o objetivo agora era estruturar o segundo pilar da pacificação: a "Carteira de Projetos Socioambientais". A Carteira de Projetos materializou a premissa de que a preservação da biodiversidade só é duradoura quando atrelada ao bem-estar e à dignidade das populações guardiãs. A partir desse momento, a agenda do GTI

deslocou-se para a captação de recursos, o estabelecimento de parcerias estratégicas e o desenho de cadeias produtivas. O foco passou a ser a integração entre a restauração das áreas degradadas no PND e a geração de renda sustentável, garantindo que a permanência dos Pataxó no território fosse acompanhada de autonomia econômica. (ICMBIO; FUNAI, 2018, Portaria Conjunta nº 04).

As ações propostas fundiram as demandas de geração de renda à valorização da cultura Pataxó. Através das diretrizes fixadas no TC e potencializadas pela Carteira de Projetos, as comunidades passaram a vislumbrar o fomento a práticas de etnoturismo e ecoturismo geridos pelos próprios indígenas, além da criação de viveiros de mudas nativas, bancos de sementes crioulas e assistência técnica para o aprimoramento de seus roçados ecológicos e artesanatos. Tais premissas asseguravam a alimentação e o etnodesenvolvimento, aliviando de forma sistêmica as antigas pressões de subsistência sobre os recursos da mata.

Em síntese, a evolução analítica do biênio 2017-2018 documenta a profunda transformação do PND: de um campo de batalha engessado por reintegrações de posse, o território converteu-se em um laboratório de gestão compartilhada e governança policêntrica. A consolidação da dupla afetação mediada pelo Termo de Compromisso evidenciou que a eficácia da conservação ambiental no Brasil contemporâneo depende irrevogavelmente do reconhecimento das territorialidades originárias e da inclusão efetiva das comunidades tradicionais nos arranjos de poder e na tomada de decisão do Estado.

## A práxis da convivência: Institucionalização e resiliência na gestão compartilhada do PND (2018–2024)

A consolidação da governança compartilhada no PND, a partir de 2018, inaugurou uma nova gestão territorial no extremo sul da Bahia. Após a assinatura do Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018, o desafio assumido pelo Estado e pelas comunidades pataxó convergiu para a implementação prática das regras de convivência pactuadas. Esse processo de transição exigiu a institucionalização de novos arranjos burocráticos para garantir a segurança jurídica e viabilizar a gestão da área sob dupla afetação com a TI Comexatibá.

A primeira etapa dessa complexa transição exigiu um trabalho de base para o acordo de convivência estabelecido no TC fosse amplamente compreendido e assimilado pelas comunidades locais. Para atingir tal propósito, o ICMBio e a Funai promoveram a leitura e a discussão da minuta do TC nas seis aldeias da TI Comexatibá inseridas na área de sobreposição. Esse esforço inicial de institucionalização materializou-se na realização de onze reuniões comunitárias, que contaram com a expressiva participação e oitiva de 306 indígenas ao longo do ano de 2018 (ICMBIO. Processo de Revisão do Plano de Manejo 02, 2023).

O engajamento oriundo dessas reuniões culminou no processo de adesão formal ao pacto de convivência. A legitimação do acordo na esfera micro-local ocorreu por intermédio da assinatura dos Termos de Adesão individuais, nos quais cada grupo familiar assumiu o compromisso direto de respeitar as normas de uso do território de dupla afetação. Esse mecanismo administrativo não apenas vinculou as famílias Pataxó às obrigações ambientais e restrições de expansão, mas também estabeleceu a segurança jurídica necessária para que eles pudessem manter suas roças, práticas culturais e moradias sem a ameaça iminente das antigas ações de reintegração de posse (ROSSATO, Rafael. Entrevista Mestrado PND, 2026).

Em paralelo à mobilização de base nas aldeias, as instâncias governamentais locais iniciaram as atividades de consolidação da Carteira de Projetos Socioambientais. Para viabilizar a execução física dessa carteira de projetos e promover a mediação dos acordos locais, a Funai instituiu, em julho de 2018, o Núcleo de Apoio Técnico em Prado (NAT-PRA). A presença de técnicas indigenistas especialistas, integradas ao cotidiano administrativo do PND, foi decisiva para reduzir as tensões entre as instituições e construir a confiança necessária para o TC. Essas profissionais atuaram como mediadoras fundamentais, traduzindo as complexas normas ambientais para a realidade das aldeias e garantindo que as demandas Pataxó fossem, pela primeira vez, ouvidas e incorporadas no planejamento da unidade (ICMBIO; FUNAI, 2017). O NAT-PRA também desempenhou um papel muito relevante na estruturação de ações colaborativas, englobando desde a elaboração de propostas para editais de fomento à agricultura tradicional até a vigilância territorial participativa, sendo essa estrutura recorrentemente apontada pelas lideranças e pela chefia do Parque como imprescindível para a pacificação do

território (FUNAI. Carta de Reivindicação do Comitê de Diálogos à Funai, 2022; ICMBIO. Memória de Reunião do CDGT, 2022).

A nova governança socioambiental do parque estruturou-se com o funcionamento do Comitê de Diálogo para a Gestão Territorial (CDGT). Previsto pela Cláusula Vigésima Quarta do Termo de Compromisso nº 02/2018, o comitê tornou-se o principal espaço de articulação entre a administração da unidade e as lideranças Pataxó das seis aldeias signatárias. A análise da documentação que registra os encontros deste fórum permite afirmar que o comitê consolidou-se como uma arena permanente de negociação para resolver os desafios cotidianos de se gerir um território de dupla afetação, distanciando-se de ser um ambiente apenas para o repasse de comunicados burocráticos, (ICMBIO. Memórias de Reunião do CDGT, 2021)..

A dinâmica de funcionamento do CDGT refletiu um esforço de horizontalidade e aproximação institucional. As reuniões adotaram um modelo de rodízio, sendo realizadas sequencialmente nas próprias comunidades signatárias, como as aldeias Tibá, Kaí, Gurita, Pequi, Alegria Nova e Monte Dourado (ICMBIO. Memórias de Reunião do CDGT, 2021). Esse arranjo descentralizado permitiu que as instâncias governamentais (ICMBio e FUNAI) vivenciassem as realidades e as restrições logísticas in loco, rompendo de forma definitiva com a histórica distância entre o gabinete da chefia e a realidade da base florestal.

O amadurecimento dessa arena evidenciou um notável protagonismo Pataxó na governança de áreas protegidas. Rafael Rossato, chefe do PND no período de 2018 a 2021, relata em entrevista um episódio que ilustra categoricamente esse empoderamento quando a mineradora Vale propôs aportar volumosos recursos financeiros em projetos na unidade de conservação. Em deliberação autônoma no CDGT, as lideranças indígenas rechaçaram a proposta, argumentando que a empresa possuía passivos não resolvidos com etnias em outras regiões e utilizaria o PND para fins de mitigação de imagem institucional; a recusa foi integralmente acatada pelo ICMBio, provando a eficácia e o poder de veto da arena paritária (ROSSATO, Rafael. Entrevista Mestrado PND, 2026).

Os temas frequentemente debatidos nessas arenas refletiam os desafios prementes do território. As memórias de reunião apontam discussões sistêmicas sobre o acesso a direitos essenciais, como o avanço da rede elétrica pelo Programa Luz para Todos e as perfurações de poços artesianos, além do debate exaustivo sobre estratégias conjuntas de fiscalização contra os ilícitos ambientais, destacando-se o combate integrado à caça e à retirada ilegal de madeira por não-indígenas (ICMBIO. Memória de Reunião do CDGT, 2021). O comitê também se revelou o principal fórum de mobilização política quando as lideranças acionaram o MPF para exigir o restabelecimento do quadro mínimo de servidores da Funai no NAT-PRA, em respeito à Cláusula Vigésima Segunda do TC (FUNAI. Carta de Reivindicação do Comitê de Diálogos à Funai, 2022).

Essa nova estrutura de governança também contribuiu para o planejamento e execução da Carteira de Projetos Socioambientais nas suas diferentes linhas de atuação. No eixo do desenvolvimento agrícola, as associações indígenas foram orientadas pelas equipes do ICMBio e NAT-PRA para captar de recursos em programas governamentais com destaque para os editais do programa estadual "Bahia Produtiva", no ano de 2018, e nos incentivos oriundos da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), que viabilizaram a construção de farinheiras, galinheiros coletivos, ocas de cultura e até a aquisição de um veículo utilitário para o transporte da produção das roças agroecológicas (ICMBIO. Ata da Comissão de Acompanhamento, 2023).

A carteira de projetos também abrangeu a formação e o acolhimento político da juventude, baseando-se na premissa de que a sustentabilidade do TC estaria atrelada ao senso de pertencimento das novas gerações Pataxó. Com esse norte, o parque sediou, em junho de 2019, o "1º Encontro dos Jovens Protagonistas do Parque Nacional do Descobrimento". Patrocinado financeiramente por meio de um edital do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o encontro reuniu os jovens das aldeias para debater dinâmicas de proteção do território, estratégias de educação ambiental e o resgate da memória histórica de resistência de seus antepassados (ICMBIO. Ata da Comissão de Acompanhamento, 2023).

A frente de trabalho mais expressiva se deu nos projetos de restauração florestal. O CDGT abraçou uma parceria com o Programa Arboretum do Serviço Florestal Brasileiro, que ofereceu cursos de qualificação para indígenas na atividade de identificação de árvores matrizes e coleta de sementes, resultando na criação de viveiros e sistemas agroflorestais, como o financiado pelo Fundo Casa na Aldeia Tibá. Na esteira desse avanço, o Instituto Ciclos, através do projeto "Reconectando Florestas" (com verbas do Funbio), inovou o modelo de repasse de renda ao contratar diretamente a mão de obra das associações indígenas para executar o plantio de mudas e recuperar áreas historicamente degradadas na unidade de conservação (ICMBIO. Memória de Reunião do CDGT, 2021).

Ainda no escopo da carteira de projetos socioambientais, o etnoturismo firmou-se como um vetor relevante na busca de autonomia financeira e resgate identitário. Ancoradas nas diretrizes da Instrução Normativa FUNAI nº 03/2015[13], aldeias como Tibá e Gurita começaram a organizar rotas de visitação, a construir infraestrutura receptiva e a promover a capacitação de condutores indígenas. Apoiados por mentorias e capital-semente de organizações do terceiro setor, como a Conservação Internacional por meio do projeto Futuri e o WWF-Brasil, os Pataxó passaram a utilizar o fluxo turístico não apenas para a comercialização de artesanatos e vivências culturais, mas também como um instrumento pedagógico para apresentar a sua luta territorial aos visitantes (CALÇAVARA; FUKUDA; BERTIER, 2023).

Essa percepção do turismo primariamente como uma estratégia de demarcação identitária e defesa do território é corroborada pelo relato de Nívea Dias, servidora que atua diretamente no uso público e no apoio aos projetos de etnoturismo do Parque Nacional do Descobrimento. Em sua vivência com as comunidades, ela destaca que o ganho político e cultural atualmente se sobrepõe ao desafio financeiro:

[13] A IN FUNAI nº 03/2015 estabelece o marco regulatório para o etnoturismo e ecoturismo em terras indígenas, fundamentando-se no direito ao usufruto exclusivo e na autonomia dos povos originários. O documento exige a elaboração de um Plano de Visitação detalhado, que deve ser protagonizado pelas próprias comunidades para garantir a sustentabilidade ambiental e o respeito às tradições locais.

> "[...] o etnoturismo que a gente tem aqui no território [...] eu vejo ele mais como uma ferramenta política. Onde eles conseguem falar que eles existem, que estão ali, que estão ali reflorestando, mostrar suas florestas sendo recuperadas. Eu vejo mais politicamente, é mais interessante do que financeiramente [...]. [É] um trabalho de fortalecimento do território, sabe, um trabalho meio político também, de conscientização e de valorização da cultura e de união, né, desse povo" (DIAS, Nívea Entrevista Mestrado PND, 2026).

Apesar dos avanços socioambientais em campo, a consolidação inquestionável dessa governança esbarrava na obsolescência do próprio arcabouço normativo do Parque. O Plano de Manejo vigente desde 2014 carregava premissas excludentes, redigidas antes mesmo da publicação do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da TI Comexatibá em 2015. O documento técnico antigo rotulava sistematicamente as comunidades Pataxó como "invasoras" e enquadrava suas moradias como zonas de ocupação temporária, cuja solução preconizada pelo Estado mantinha a lógica da reintegração de posse e da expulsão (FUKUDA,Juliana, Entrevista Mestrado PND, 2026).

Diante dessa grave incongruência normativa que ainda mantinha um ambiente de fragilidade institucional, a gestão do PND iniciou um complexo processo de revisão geral do Plano de Manejo. Amparado na Portaria nº 1.163/2018 e na Instrução Normativa nº 07/2017, o rito de revisão adotou uma metodologia profundamente participativa. A equipe do ICMBio convocou oficinas preparatórias no início de 2023 com diferentes segmentos sociais — incluindo reuniões específicas nas aldeias e em assentamentos rurais vizinhos — para nivelar o conhecimento sobre o documento e assegurar a participação comunitária na formulação do novo zoneamento (ICMBIO, 2023, Memória das Oficinas Preparatórias).

O auge desse esforço foi a Oficina de Revisão Participativa do Plano de Manejo, realizada em maio de 2023, na cidade do Prado. O evento reuniu 32 atores sociais, perfazendo uma composição plural de representantes indígenas, sindicatos de produtores rurais, órgãos federais, academia, setor empresarial e servidores ambientais. A facilitação do ICMBio buscou extrair o propósito e a significância da

unidade de conservação a partir das percepções coletivas locais, operando como um verdadeiro fórum de pactuação e escuta territorial (ICMBIO, 2023, Oficina Participativa para Revisão Geral do PM).

O resultado da oficina consolidou uma mudança paradigmática e decolonial na redação dos objetivos da Unidade de Conservação. O novo Propósito institucional do PND foi aprovado reconhecendo expressamente que o Parque está "em território de resistência tradicionalmente ocupado por povos indígenas" e que suas ações oportunizam a educação ambiental e o lazer "em contato com a natureza e com a cultura Pataxó". O termo depreciativo de invasão foi inteiramente retirado do léxico do instrumento de gestão, sendo substituído pelo reconhecimento da dívida histórica e da permanência legítima (ICMBIO, 2024, Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CCPND).

Esse movimento de reparação institucional, contudo, não se limitou à matriz técnica do plano. Ele impulsionou um desdobramento político e simbólico ainda mais profundo: o debate sobre a alteração do próprio nome da Unidade de Conservação. Durante as oficinas participativas realizadas no início de 2023, especialmente no distrito de Cumuruxatiba, emergiu uma forte demanda, protagonizada pelas mulheres indígenas, para a substituição da nomenclatura "Parque Nacional do Descobrimento". Nos registros oficiais, passou-se a reconhecer que o termo "Descobrimento" reforça uma narrativa eurocêntrica que invisibiliza a presença milenar dos povos originários e mascara a violência sofrida pelas populações que já habitavam o território (ICMBIO. Processo Plano de Manejo, 2024; FUKUDA, Juliana. Entrevista Mestrado PND, 2026).

Compreendendo a centralidade dessa pauta, a gestão do parque articulou a transferência do debate para a arena do Conselho Consultivo, promovendo uma aliança com a academia para fundamentar essa agenda decolonial. Em agosto de 2023, com a participação do professor Álamo Pimentel (UFSB), o colegiado refletiu sobre a necessidade de "descolonizar as práticas de nomeação", compreendendo a mudança como uma ferramenta de "emancipação coletiva" (ICMBIO. Ata da 1ª Reunião Extraordinária do CCPND, 2023). O impacto dessa articulação sensibilizou atores não-indígenas locais — a exemplo da Secretaria de Meio Ambiente de Prado

—, que passaram a compreender a dor atrelada à palavra "Descobrimento", descrita pelas lideranças como uma ferida não curada. A partir dessa escuta, formou-se um Grupo de Trabalho misto para conduzir uma consulta pública, que validou a insatisfação com o nome colonial e elegeu a sugestão "Parque Nacional Maturembá" — termo em Patxohã que significa "mata grossa", honrando simultaneamente a Mata Atlântica e a herança linguística da região (ICMBIO. Ata da 4ª Reunião Ordinária do CCPND, 2023, p. 246-248)[14].

Embora a mudança tenha alcançado amplo consenso local e superado as instâncias técnicas do ICMBio, a sua efetivação esbarrou na burocracia federal, visto que exige a edição de um Decreto Presidencial. Com o processo administrativo paralisado na Casa Civil já na transição para a nova gestão, as lideranças Pataxó deliberaram no Comitê de Diálogos (CDGT) por assumir a dianteira da demanda, organizando-se para pressionar o governo federal pela assinatura do ato (ICMBIO. Memória de Reunião CDGT, 2024). O fato de uma pauta decolonial tão sensível ter sido acolhida, fundamentada e votada atesta a maturidade democrática alcançada pelos fóruns do parque.

Para que debates dessa envergadura pudessem ocorrer de forma pacífica, no entanto, foi necessário reconstruir as bases de participação da Unidade. Concomitante à revisão do ordenamento espacial no plano de manejo, a gestão de Juliana Fukuda dedicou-se à estruturação e legitimação final do novo Conselho Consultivo do PND (CCPND). Historicamente, entre 2008 e meados da década passada, esse colegiado havia sido hegemonizado por setores da economia extrativista e elites locais que rejeitavam qualquer interface conciliatória com a agenda indígena. A arena que deveria servir como fórum democrático operou, no passado, como máquina de exclusão, chegando a paralisar o diálogo em virtude de judicializações unilaterais (ICMBIO, 2023, Processo de Revisão Plano de Manejo).

O processo de revitalização do Conselho, iniciado administrativamente em 2019 e paralisado temporariamente pela pandemia, foi finalizado adotando-se as premissas

[14] A dimensão educativa e o engajamento da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) nesse debate decolonial sobre a redenominação do PND também foram analisados por Martins Fonseca (2026), a partir do relato do Prof. Dr. Álamo Pimentel, corroborando o caráter emancipatório da escuta social promovida no território.

essenciais da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Buscou-se um redesenho da participação civil capaz de refletir a equidade de poderes no território, assegurando assentos para as representações das instâncias indigenistas do Estado e das lideranças Pataxó signatárias dos acordos de convivência (ICMBIO, 2023, Processo de Revisão Plano de Manejo).

A reconfiguração foi institucionalizada com a publicação da Portaria ICMBio nº 889, em março de 2023. A posse desses conselheiros conferiu ao conselho um caráter plural, forçando os antigos opositores rurais e empresariais a dividirem o espaço com os povos originários, inserindo o debate da dupla afetação diretamente nas atas e tomadas de decisão da Unidade (ICMBIO, 2023, Processo de Revisão Plano de Manejo).

Com a consolidação do Termo de Compromisso, a publicação do novo Plano de Manejo (Portaria nº 3.031/2024) e a reestruturação paritária do Conselho Consultivo, a gestão desarmou praticamente todos os gatilhos administrativos que fomentavam o retorno ao cenário litigioso do passado. As antigas ameaças de reintegração de posse foram contidas pelo êxito social e ambiental da parceria, comprovando que a compatibilização dos direitos impulsionava, e não retraía, a preservação do patrimônio da União (ROSSATO, 2026, Entrevista Mestrado PND).

Contudo, restava ainda uma pendência jurídica estrutural nas altas instâncias do Executivo Federal: a contestação oficial que o próprio ICMBio mantinha contra o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da TI Comexatibá. A manutenção desse recurso em Brasília alimentava uma insegurança política residual, funcionando como uma lembrança constante da política de exclusão.

O desfecho político-jurídico que consolidou este arco histórico de governança compartilhada foi concluído no final de 2024. Esse recuo formal da autarquia, afirmado pelo chefia do PND como "importante fruto do TC vigente", desmontou última barreira estatal de contestação do território tradicional indígena, ratificando a conservação colaborativa não como uma trégua efêmera, mas como o paradigma normativo irrevogável e fundamental para a sustentabilidade do PND (ICMBIO, 2024, Ata da 2ª Reunião Ordinária do CCPND).

## Entre o diálogo e a precariedade: Protagonismo Pataxó e a maturidade da gestão compartilhada (2024–2026)

A assunção de Deborah Castro à chefia do PND, substituindo Juliana Fukuda no primeiro semestre de 2024, inaugurou uma fase de consolidação e resiliência na gestão da Unidade de Conservação, caracterizada pelo amadurecimento do diálogo e pela mediação qualificada de conflitos territoriais. Com experiência prévia na pactuação de acordos com comunidades tradicionais no estado do Pará, a nova gestora foi recebida com expectativas positivas pelas instâncias de governança locais, sendo reconhecida pelas lideranças indígenas como uma profissional com o perfil adequado para atuar como mediadora em um território historicamente tensionado (ICMBIO. Memória de Reunião CDGT, 2024). O período sob sua coordenação vem exigindo uma postura de firmeza institucional para transformar a pactuação jurídica do Termo de Compromisso em uma práxis de convivência diária e permanente.

A solidez da governança compartilhada e a relação de confiança mútua construída ao longo dos últimos anos foram testadas ao limite em março de 2025, quando a sede administrativa do PND (Base Serra Delta) foi alvo de uma abrupta ocupação. A análise documental do processo revela que a ação foi deflagrada majoritariamente por grupos dissidentes da liderança pataxó, indivíduos respondendo a processos isolados de reintegração de posse e pessoas externas à área de sobreposição (ICMBIO, Ata da 43ª Reunião Ordinária do CCPND, 2025). O desfecho dessa crise, contudo, consolidou-se como uma autêntica "prova de fogo" que atestou a resiliência institucional do Termo de Compromisso (TC). As lideranças Pataxó oficiais, signatárias do acordo de dupla afetação, recusaram-se a participar ou apoiar a ocupação, por compreenderem que o ato isolado configurava uma ameaça aos direitos territoriais duramente conquistados, atuando como parceiras na defesa da estabilidade do Parque e da manutenção das arenas de diálogo (CASTRO, Deborah. Entrevista Mestrado PND, 2026).

Esse desfecho apaziguador e a garantia de perpetuidade dos acordos ganharam contornos ainda mais emblemáticos com o posicionamento do Conselho Consultivo do PND (CCPND) no enfrentamento da crise. Em uma demonstração inédita que

ilustra uma profunda quebra de paradigma na governança local, o colegiado — historicamente marcado por posturas reacionárias e de oposição sistemática aos direitos indígenas — atuou ativamente em defesa das lideranças signatárias e da gestão da unidade.

Durante a 43ª Reunião Ordinária, realizada em meio ao tensionamento da ocupação (20 de março de 2025), os conselheiros aprovaram por unanimidade a elaboração de uma carta aberta à sociedade em desagravo à invasão. O colegiado fez questão de blindar politicamente o acordo existente, reafirmando o "bom relacionamento do parque com o povo, incluindo a TI Comexatibá e suas lideranças". A ata registra que os membros do Conselho atestaram publicamente que a convivência no território "vem sendo construída de forma pacífica e dialogada", repudiando a ação dissidente e expressando total solidariedade à gestão para a busca de uma solução pacífica (ICMBIO, Ata da 43ª Reunião Ordinária do CCPND, 2025). Essa inflexão comprova que a presença Pataxó, antes criminalizada pelas elites e setores produtivos locais, passou a ser reconhecida e defendida pelo próprio Conselho como um pilar legítimo e indissociável da ordem e da conservação socioambiental no extremo sul da Bahia.

Apesar da notável maturidade política alcançada nas instâncias participativas locais, a execução plena da gestão compartilhada esbarra sistematicamente na fragilidade estrutural e no esvaziamento do aparato estatal no extremo sul da Bahia. A atual chefia relata uma drástica redução de recursos humanos, apontando que a equipe do PND encolheu para apenas três servidores efetivos para administrar toda a Unidade, precisando se desdobrar para cobrir simultaneamente cinco áreas temáticas complexas, incluindo uso público, fiscalização e gestão socioambiental (CASTRO, Deborah. Entrevista Mestrado PND, 2026). Em paralelo, a governança sofre de forma aguda com o esvaziamento institucional da FUNAI, agravado pelo fechamento do Núcleo de Apoio Técnico em Prado (NAT-PRA), o que tem resultado em ausências frequentes do órgão indigenista nas arenas locais de diálogo sob a justificativa de severa falta de servidores e orçamento limitante (ICMBIO. Memória de Reunião CDGT, 2024, p. 31).

A despeito dessas graves limitações estatais, as arenas de governança do PND, notadamente o Comitê de Diálogos para a Gestão Territorial (CDGT), têm

funcionado como um robusto escudo político contra pressões externas, em especial frente à especulação imobiliária e ruralista. Documentos registram o enfrentamento conjunto das comunidades e da gestão ambiental contra a venda irregular de lotes, o desmatamento para a formação de loteamentos e a atuação de movimentos de oposição aos direitos originários, como o grupo "Invasão Zero", incidentes tanto na zona de amortecimento quanto no interior da TI Comexatibá (ICMBIO. Memória de Reunião CDGT, 2024). O alinhamento estratégico entre o PND e os Pataxó tem permitido a denúncia sistematizada dessas infrações ao Ministério Público Federal e ao INCRA, evidenciando que a proteção do território transcende a tradicional vigilância de "comando e controle", incorporando a vigilância comunitária como ferramenta orgânica de autodefesa (ICMBIO. Memória de Reunião CDGT, 2024).

No campo do etnodesenvolvimento e da conservação voltada à escala de paisagem, o período atual destaca-se por avanços substanciais na recuperação de áreas degradadas e na conectividade territorial. O principal marco desse eixo é a implementação do "Corredor Etnológico Maturembá", fomentado pelo Fundo Ambiental Sul Baiano (FASB), que visa estabelecer um amplo corredor ecológico conectando o PND ao Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal por dentro das terras indígenas (FASB. Relatório Anual 2022-2025, 2025). Essa iniciativa, estruturada com o protagonismo das aldeias Alegria Nova e Canto da Mata, e apoiada técnica e operacionalmente pelo Programa Arboretum e pelo Grupo Ambiental Natureza Bela, ilustra a efetiva transição de um modelo de conservação isolado para uma gestão integrada, inserindo as comunidades como executoras remuneradas e guardiãs ativas da restauração da Mata Atlântica (FASB. Relatório Anual 2022-2025, 2025, p. 301; SILVA, Raony. Entrevista Mestrado, 2026, p. 348).

A percepção das comunidades originárias sobre essa trajetória reflete o aprofundamento das relações interinstitucionais e a superação do paradigma histórico de inimizade crônica com o braço operacional do Estado. O distensionamento propiciado pela oficialização da dupla afetação é validado pelas próprias lideranças como uma conquista política coletiva que assegurou não apenas a permanência, mas a dignidade do povo na floresta. Como bem sintetizou o Cacique Zé Fragoso, da Aldeia Tibá, ao avaliar o engajamento mútuo na governança do território: "estou muito feliz pois hoje posso dizer que a parceria entre

ICMBIO e o povo Pataxó da TI Comexatibá funciona. É muito bom ver Juliana falando sobre as sementes, hoje podemos fazer reflorestamento com as sementes nativas" (FRAGOSO apud ICMBIO. Ata da 4ª Reunião Ordinária do CCPND, 2023).

# Anatomia e resiliência da cogestão: Um diagnóstico institucional sob o IAD Framework

Superado o denso histórico de conflitos, criminalização e disputas judiciais que marcou a primeira década e meia de existência do Parque Nacional do Descobrimento, a unidade vivencia atualmente um ponto de inflexão decisivo na sua gestão. Como detalhado no capítulo anterior, a ocupação da base administrativa em 2017 e a subsequente intervenção de órgãos garantidores forçaram a ruptura do modelo de "comando e controle" herdado do paradigma de preservação estrita excludente (modelo *Yellowstone*). Com a celebração do Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018 e de seus aditivos, o Estado brasileiro abandonou a premissa litigiosa para adotar modelos mais colaborativos na área de sobreposição com a Terra Indígena (TI) Comexatibá. O objetivo deste capítulo, portanto, não é recontar a cronologia desse embate, mas analisar a eficácia e a sustentabilidade das novas "regras do jogo" institucionais. Trata-se de realizar um diagnóstico da nova estrutura de governança para avaliar como essas engrenagens operam na prática frente aos complexos desafios da UC na atualidade.

Para avaliar o vigor e os limites dessa nova estrutura de poder, a pesquisa adota o *Institutional Analysis and Development* (IAD) *Framework*, desenvolvido por Elinor Ostrom e seus colaboradores (OSTROM, 1990; OSTROM, 2005; MCGINNIS, 2011). A escolha deste modelo analítico justifica-se por sua capacidade de decodificar os processos de formulação de políticas públicas, mudança institucional e resolução de dilemas de ação coletiva em sistemas socioecológicos complexos. Em vez de recorrer a dicotomias abstratas e generalistas — como a oposição histórica entre Estado e mercado —, o IAD obriga o pesquisador a tornar explícitas as premissas causais sobre como o contexto físico, a cultura local e o arcabouço normativo convergem para formar a estrutura de incentivos dos atores (OSTROM, 2005). O modelo fornece, assim, o vocabulário metateórico exato e o rigor conceitual necessários para dissecar a transição da governança no PND, permitindo diagnosticar se as inovações trazidas pelo TC 02/2018 configuram uma mudança institucional profunda e resiliente ou se apenas mascaram novas assimetrias de poder.

O funcionamento do IAD Framework está baseado na desconstrução do cenário de governança em blocos analíticos interdependentes. Conforme já apresentado em momento anterior deste trabalho, o núcleo operacional do modelo é a chamada *Situação de Ação* (*Action Situation*), compreendida como o espaço social estruturado onde os atores (participantes) assumem posições, interagem, processam informações e tomam decisões que geram resultados concretos (*outcomes*) no território (OSTROM, 2005; MCGINNIS, 2011).

A geometria dessa arena decisória é moldada por três grandes grupos de *Variáveis Exógenas*: as condições biofísicas e materiais do recurso, os atributos da comunidade envolvida e as regras em uso (*rules-in-use*). Estas variáveis atuam como as restrições flexíveis e as oportunidades que delimitam, de antemão, o que é fisicamente possível, socialmente aceito e normativamente permitido na gestão do bem comum. Além disso, a matriz epistemológica do modelo postula que as interações institucionais ocorrem em múltiplos níveis aninhados de análise (*nested levels*), rejeitando perspectivas hierárquicas planas.

As decisões cotidianas e pragmáticas sobre o uso, provisão e monitoramento da floresta ocorrem no *nível operacional*. Contudo, as prescrições que guiam essas ações diárias são elaboradas, revisadas ou extintas no *nível de escolha coletiva* (como nos conselhos e comitês paritários), que, por sua vez, submetem-se às diretrizes macropolíticas do *nível constitucional* (leis federais e cúpulas estatais) (OSTROM, 2005). A dinâmica da mudança institucional materializa-se frequentemente por meio de transições entre esses níveis (*level-shifting*): quando os custos de transação e os conflitos na arena operacional se tornam insustentáveis, os atores forçam o deslocamento do embate para as esferas superiores de escolha coletiva, abandonando a luta *sob* as regras antigas para negociar *sobre* a elaboração de novos estatutos (OSTROM, 1990).

Sob a lente teórica de Elinor Ostrom (1990), o passo inicial para a aplicação do modelo é a delimitação do Recurso de Uso Comum (CPR - *Common-Pool Resource*). Um CPR é definido institucionalmente como um sistema de recursos naturais ou artificiais cuja extensão torna excessivamente custoso excluir potenciais beneficiários de seu uso, e no qual a extração ou o consumo de unidades por um

indivíduo subtrai de forma cumulativa a disponibilidade para os demais atores (OSTROM, 1990).

No caso da sobreposição entre o PND e a TI Comexatibá, o CPR em disputa não se resume a um único atributo geográfico ou a um estoque florestal isolado; ele constitui um complexo sistema socioecológico imerso na Hiléia Baiana, integrando tanto bens tangíveis essenciais à sobrevivência material quanto valores intangíveis fundamentais à reprodução sociocultural da comunidade local.

Este Recurso de Uso Comum no PND materializa-se em dimensões interconectadas que atestam a sua alta subtratibilidade e a severa dificuldade de exclusão (dilema da ação coletiva), delineando as fronteiras do que está efetivamente sob gestão compartilhada:

- **A Base Territorial de Dupla Afetação:** A parcela de terra que compreende aproximadamente 4.454 hectares, correspondente a 19,6% da área total da Unidade de Conservação, historicamente pleiteada e demarcada como território Pataxó no RCID da FUNAI.
- **A Matriz de Recursos de Provisão e Subsistência:** Os fragmentos florestais, solos e mananciais hídricos (como o rio Cahy) diretamente utilizados para a reprodução física e material da comunidade Pataxó. Inclui as terras aráveis para roçados agroflorestais e a extração controlada de materiais não-madeireiros (cipós, sementes, folhas, madeiras mortas e o barro tubatinga utilizado em rituais e artesanatos).
- **A Sociobiodiversidade e o Potencial Cênico:** A paisagem monumental e os atributos culturais que servem como capital biocultural para a exploração socioeconômica sustentável e coletiva, mobilizados sobretudo nas frentes de ecoturismo, etnoturismo e projetos de restauração florestal remunerada e financiados por parceiros do terceiro setor (FASB, CI-Brasil, Ciclos).

Condições Biofísicas e Materiais

Uma vez identificado o CPR, o próximo passo é mapear as variáveis exógenas que delimitam o recurso comum. Neste caso, as condições biofísicas e materiais referem-se à natureza física do recurso e impõem limites estruturais objetivos

("restrições duras") ao que é ecologicamente e tecnicamente exequível no território. No PND, essas variáveis exógenas atestam a profunda vulnerabilidade do ecossistema de Mata Atlântica e a impossibilidade fática de o Estado exercer um isolamento absoluto da área em um regime de "conservação fortaleza". A UC possui um formato perimetral altamente recortado, uma característica geográfica que agrava substancialmente o "efeito de borda", tornando o fragmento florestal altamente permeável e biologicamente suscetível à degradação ambiental contínua (ICMBio, *Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento*, 2014).

Adicionalmente, o território é afetado por intensas pressões produtivas oriundas do seu entorno, sofrendo historicamente com o avanço da monocultura de eucalipto nas fronteiras rurais e da agressiva especulação imobiliária em loteamentos costeiros no distrito de Cumuruxatiba. Foi exatamente esse complexo cenário de ameaças que revelou a incapacidade operacional do Estado de proteger o recurso (CPR), quando operando de forma isolada e apenas com seu restrito quadro de funcionários. Na prática, a fragilidade ambiental do parque também contribuiu para a mudança na postura do órgão gestor: a parceria com o povo Pataxó tornou-se uma das poucas estratégias viáveis, tanto na logística quanto operacional, para fiscalizar e proteger as extensas fronteiras da reserva. contra ameaças externas, como o desmatamento, a queimada, a caça e a invasão de terras.

Atributos da Comunidade

De acordo com Ostrom (2005), a variável analítica "atributos da comunidade" aglutina os valores culturais, a homogeneidade ou assimetria de preferências, a distribuição de poder e, o nível de confiança e reciprocidade (capital social) compartilhado entre os atores que interagem no sistema socioecológico (OSTROM, 2005; MCGINNIS, 2011). Historicamente, no PND, essa variável encontrava-se em estado de degradação aguda. A imposição original do decreto de criação do parque (em 1999) e a permanência de um modelo de proteção restritiva geraram um cenário prolongado de conflito e desconfiança mútua. Nesse contexto, os órgãos ambientais (primeiramente IBAMA e depois ICMBio) enxergavam os Pataxós sob a ótica da ilegalidade ("invasores"), enquanto as comunidades percebiam o Estado

como o agente violento, opressor e responsável pelo histórico de esbulho de seu território (SILVA, 2018).

A partir de 2017, com o início de um diálogo mediado e a construção de acordos de convivência, houve uma mudança notável nas relações entre os grupos envolvidos na gestão do território. O contato frequente, por meio de oficinas participativas e reuniões do Comitê de Diálogo, ajudou a reduzir gradualmente as hostilidades, criando uma base sólida de confiança mútua. O Estado brasileiro — representado pelos gestores e analistas do ICMBio — passou a reconhecer a importância da cultura Pataxó e a validar o Conhecimento Ecológico Tradicional (TEK) como um insumo vital para a recuperação e estabilidade da biodiversidade local.

O fortalecimento dessa confiança mútua ficou evidente na prática, quando a comunidade indígena assumiu o papel de guardiã das fronteiras que antes eram alvo de conflitos. Essa mudança de postura apareceu de forma clara na criação de brigadas voluntárias de combate a incêndios e, principalmente, na firme decisão das lideranças em não apoiar as invasões à sede administrativa do parque (Base Serra Delta), ocorridas em 2025 (CASTRO, Deborah. *Entrevista Mestrado PND*, 2026). Essa atitude demonstrou que a união da comunidade passou a proteger o acordo de cogestão contra conflitos internos e pressões políticas."

Regras em Uso

Segundo Elinor Ostrom, as 'regras em uso' (*rules-in-use*) diferem das leis formais escritas. Elas referem-se às normas, sanções e acordos que, na prática, orientam o comportamento dos indivíduos no cotidiano. Ou seja, são as diretrizes que os participantes realmente aplicam, monitoram e respeitam para organizar suas ações diárias (OSTROM, 2005; MCGINNIS, 2011). No longo período que antecedeu a pactuação (1999-2017), as regras em uso locais limitavam-se à rigidez estrita da Lei do SNUC para a categoria de Proteção Integral, a qual criminalizava ritos consuetudinários e práticas elementares de agricultura familiar, fundamentando uma agenda contínua de judicialização e reintegrações de posse unilaterais. Esse cenário de exclusão foi transformado a partir de 2018, mediante um processo de profunda reformulação das “regras em uso” viabilizado pelo Termo de Compromisso

(TC) nº 02/2018. Ao introduzir o etnozoneamento, o TC alterou as normas operativas do território e estabeleceu as bases da cogestão.

O alicerce da nova arquitetura de governança baseia-se então na união de três fatores principais: o desafio de proteger a floresta (condições biofísicas), a reconstrução da confiança entre as partes (atributos da comunidade) e a mudança radical nas regras de convivência (regras em uso), baseada no etnozoneamento. Compreender essas variáveis exógenas é o caminho para entender como a ação coletiva funciona na prática. Para tanto, esta análise avança agora para a estrutura interna desse modelo, investigando "A Configuração Atual da Situação de Ação (A Geometria do TC 02/2018)" para examinar como as regras de participação e a divisão de benefícios definem o poder e os incentivos na gestão compartilhada do PND.

## A configuração atual da situação de ação (A geometria do TC 02/2018)

Sob a lente epistemológica do *IAD Framework*, o Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018 transcende a função de um mero contrato jurídico de pacificação, materializando-se como um relevante processo de modelagem institucional (institutional crafting) que redefiniu o território (OSTROM, 1990). Para compreender a efetividade dessa transição é importante dissecar a nova "Situação de Ação" por meio das sete regras institucionais propostas por Ostrom (2005). A justificativa metodológica para a aplicação unificada dessas sete tipologias reside no fato de que uma situação de ação não é uma "caixa preta", mas uma arena cuja "geometria" interna é moldada por peças móveis interdependentes. A aplicação do *IAD Framework* parte da premissa de que essas sete regras combinadas distribuem o poder, controlam o fluxo de informações, delimitam a capacidade de suporte físico do ecossistema e organizam a matriz de incentivos operacionais. Ao mapear analiticamente cada uma dessas engrenagens normativas, torna-se possível demonstrar tecnicamente como o Estado desconstruiu a arquitetura da exclusão e ergueu, na prática, um arranjo de governança policêntrica e colaborativa na área de dupla afetação.

As **Regras de Posição** (*Position Rules*) determinam os papéis institucionais que os participantes podem ocupar dentro da arena de ação. O pacto territorial criou e

legitimou posições de cogestão que inexistiam no paradigma preservacionista anterior, rompendo com o monopólio de autoridade do órgão ambiental. O ICMBio e o Povo Pataxó das seis aldeias sobrepostas foram alocados em posições de “compromissários” legítimos, enquanto a FUNAI e o Ministério Público assumiram posições formais de “intervenientes” e fiadores do acordo. Mais profundamente, o documento estabeleceu assentos fixos de deliberação para as lideranças indígenas no Comitê de Diálogo para a Gestão Territorial (CDGT) e na Comissão de Acompanhamento, alterando sua condição histórica de "alvos de fiscalização" para a posição de cogestores do sistema socioecológico.

As **Regras de Fronteira** (*Boundary Rules*) especificam os critérios de elegibilidade para ingresso, permanência ou saída dessas posições, isolando o recurso comum da apropriação por forasteiros. No TC, essa premissa materializou-se por meio da exigência dos Termos de Adesão individualizados. O direito de uso do território foi vinculado à assinatura do Termo Tipo A (para residentes na área de sobreposição) ou Tipo B (para não residentes que utilizam a área). A regra estabeleceu filtros rigorosos: o ingresso de novas unidades familiares exige autodeclaração de pertencimento étnico Pataxó, ratificação em ata pela própria comunidade e anuência da Comissão de Acompanhamento. Simultaneamente, instituiu-se uma barreira de exclusão proibindo expressamente o arrendamento ou a locação de áreas para terceiros não-compromissários.

As **Regras de Escolha** (*Choice Rules*) ditam as ações que os atores têm o dever, a permissão ou a proibição de executar. Para superar a dicotomia engessada do "pode ou não pode", o TC estabeleceu uma matriz escalonada de usos adaptada à realidade consuetudinária. O sistema flexibilizou as normas em três níveis operacionais: concedeu liberdade direta para práticas de subsistência de baixo impacto (como o cultivo de roças tradicionais limpas de agrotóxicos e a coleta de madeiras mortas e argila tubatinga); exigiu aviso prévio para atividades de uso coletivo (como manutenção de vias de acesso); e impôs a obrigatoriedade de autorização da administração do Parque para intervenções estruturais de maior vulto (uso controlado do fogo e ampliação habitacional). Em contrapartida a essas concessões, o acordo firmou restrições ecológicas inegociáveis, proibindo

categoricamente a caça de fauna silvestre, a pecuária bovina e a formação de novas aldeias dentro do perímetro da unidade.

As **Regras de Agregação** (*Aggregation Rules*) determinam como o controle sobre as decisões é compartilhado e como as vontades individuais se transformam em resultados coletivos. A governança do parque abdicou da tomada de decisão unilateral e centralizadora, instituindo instâncias de deliberação desenhadas estritamente sob o princípio da paridade. As rotinas diárias e os conflitos emergenciais da área de dupla afetação passaram a exigir o crivo do CDGT composto de forma equilibrada por um representante de cada uma das seis aldeias, dois do ICMBio e dois da FUNAI. Para omissões ou divergências de interpretação do acordo, a regra exige a deliberação na Comissão de Acompanhamento em busca obrigatória de consenso, diluindo o poder de veto arbitrário do Estado e exigindo engajamento mútuo .

As **Regras de Informação** (*Information Rules*) definem os graus de transparência, os prazos processuais e os canais de comunicação exigidos para mitigar a assimetria de dados entre as partes. Na nova configuração da arena, o Estado cedeu parte significativa de suas prerrogativas de sigilo operacional, obrigando o ICMBIO a comunicar as comunidades com antecedência sobre incursões de rotina e fiscalização no território, excetuando-se apenas as ações emergenciais de inteligência no combate a crimes em andamento ou incêndios florestais. Em via de mão dupla, instituiu-se a obrigatoriedade de o órgão ambiental observar prazos rígidos (trinta dias) para responder formalmente às solicitações de autorização de uso (como infraestrutura e queima controlada) protocoladas pelas aldeias. Além disso, as infrações devem ser abordadas com manutenção ininterrupta da "interação com a comunidade indígena, por meio do diálogo e transparência", antes da coerção policial direta.

As **Regras de Escopo** (*Scope Rules*) delimitam os resultados físicos e geográficos permitidos, contendo o raio de impacto das ações humanas na ecologia local. O mecanismo estruturante para o atingimento dessa regra foi a formulação e aprovação do etnozoneamento territorial que dividiu a área de sobreposição em zonas de uso intensivo, intermediário e restrito. A regra de escopo mais incisiva

garantiu que, no mínimo, 90% da área de sobreposição deve ser mantida como uso restrito (exclusiva para conservação e práticas ritualísticas/turísticas), confinando o impacto agropecuário a menos de 10% da área. Para proteger esse escopo biofísico, adotou-se uma trava demográfica: a expansão populacional nas zonas de uso não pode ultrapassar o teto de 50% de aumento das famílias cadastradas inicialmente.

As **Regras de Recompensa e Pagamento** (*Payoff Rules*) calibram a distribuição de custos, benefícios e punições, sendo vitais para estabilizar a cooperação e inibir o comportamento oportunista (*free-rider*). Para compensar o elevado custo social absorvido pelos indígenas — que abdicaram do acesso irrestrito, da caça e do adensamento livre —, o TC obrigou o Estado a viabilizar ativamente uma carteira de projetos socioambientais. Essa engenharia de contrapartidas instituiu o fomento das cadeias de etnoturismo e de restauração florestal remunerada como benefícios diretos, gerando autonomia financeira e segurança alimentar. Simultaneamente, ancorou-se um sistema de sanções graduais: o descumprimento contínuo e comissivo das regras pactuadas sujeita o infrator às sanções da lei ambiental e, em caso de reincidência reiterada, à punição máxima de anulação do Termo de Adesão individual ou rescisão integral do Termo de Compromisso.

A seguir é apresentado um quadro que condensa a aplicação das sete variáveis analíticas do IAD Framework na análise do Termo de Compromisso indicando as cláusulas correspondentes no documento.

**Tabela 7: Matriz de Configuração da Situação de Ação no PND**

| **Regra Analítica de Ostrom** | **Cláusula Correspondente ou Mecanismo do TC 02/2018** | **Teor / Efeito Prático da Regra no Território de Sobreposição** |
|---|---|---|
| **Regras de Posição** | Cláusulas 3ª, 5ª, 6ª, 23ª e 24ª | Formaliza os atores locais em papéis oficiais de gestão: Compromissários (ICMBio e Pataxó), Intervenientes (FUNAI e MPF) e as cadeiras colegiadas da Comissão e do CDGT. |

| | | |
|---|---|---|
| **Regras de Fronteira** | Cláusula 4ª (Termos de Adesão) | Restringe o acesso ao recurso natural apenas às famílias signatárias aprovadas pela comunidade e cadastradas, proibindo categoricamente o arrendamento para forasteiros. |
| **Regras de Escolha** | Cláusulas 8ª, 9ª, 10ª e 12ª | Flexibiliza a Proteção Integral através de uma matriz escalonada de atividades permitidas sem aviso, com aviso e com autorização, impondo proibições absolutas à caça e à criação de gado. |
| **Regras de Agregação** | Cláusulas 23ª e 24ª | Impede deliberações impositivas unilaterais. Exige articulação paritária no CDGT e busca ativa por consensos na mediação da Comissão de Acompanhamento. |
| **Regras de Informação** | Cláusulas 10ª (§ 2º), 14ª e 17ª | Quebra do sigilo institucional, exigindo aviso prévio para entrada de fiscais nas aldeias, prazo máximo de 30 dias para análise de pedidos de uso e diálogo obrigatório em caso de infrações. |
| **Regras de Escopo** | Cláusula 7ª (Etnozoneamento) | Impede a expansão do impacto humano pela limitação do adensamento demográfico (+50%) e destinação obrigatória de 90% da sobreposição como Zona de Uso Restrito para a conservação. |
| **Regras de Payoff** | Cláusulas 13ª e 26ª | Equilibra perdas e ganhos: remunera as comunidades através da Carteira de Projetos Socioambientais e do Etnoturismo, e estipula a anulação do termo como sanção máxima para reincidentes. |

Elaboração própria a partir de TC 02/2018

A análise da geometria destas sete regras atesta que o Termo de Compromisso atuou, de fato, como um autêntico instrumento de institutional crafting, capaz de reconfigurar estruturalmente a Situação de Ação na área de dupla afetação. Ao substituir a coerção unilateral por um arranjo policêntrico onde as permissões, limites biofísicos e sanções foram repactuados, o TC 02/2018 pacificou o território,

mas manteve uma vulnerabilidade institucional: a sua transitoriedade jurídica. Por tratar-se de um acordo administrativo submetido a prazos de validade e renovações, as "regras em uso" ali estabelecidas demandavam uma consolidação normativa definitiva para não sucumbirem a eventuais retrocessos políticos do Estado.

**A revisão do Plano de Manejo à luz do IAD Framework**

A superação dessa fragilidade e a perenização da cogestão exigiram, portanto, uma nova mudança de nível institucional, materializada pela inédita incorporação do etnozoneamento no documento máximo de regulação territorial da Unidade de Conservação: o processo de revisão participativa do Plano de Manejo de 2024.

A necessidade de revisão do Plano de Manejo (PM) emergiu durante as tratativas do TC nº 02/2018 como uma urgência legal e territorial, visto que o PM de 2014 classificava as comunidades Pataxó como invasoras e confinava suas moradias a uma "zona de ocupação temporária", sob a lógica de uma futura reintegração de posse do território (ICMBIO, Nota Técnica nº 1/2022). Nos bastidores das negociações, a Coordenação de Gestão de Conflitos (COGCOT) evidenciou essa severa incompatibilidade, documentando, por meio da Nota Técnica nº 23/2017, a premissa de que o ICMBio precisava assumir formalmente a inadequação do zoneamento excludente frente ao arranjo de dupla afetação que estava sendo desenhado (ICMBIO, Nota Técnica nº 23/2017). Essa construção técnico-política materializou-se como exigência expressa na Cláusula Vigésima do TC, a qual obrigou o Estado a revisar o Plano de Manejo, mediante consulta ativa às seis aldeias signatárias, para que a gestão refletisse o etnozoneamento acordado (ICMBIO, Termo de Compromisso nº 02/2018

Sob a lente analítica do Institutional Analysis and Development (IAD) Framework, a análise comparativa entre o Plano de Manejo de 2014 e a sua revisão publicada em 2024 revela uma profunda metamorfose institucional. Essa contraposição é de suma importância metodológica e acadêmica, pois permite diagnosticar empiricamente a transição de um paradigma preservacionista de exclusão e coerção (vigente antes do Termo de Compromisso) para um modelo de cogestão pautado pelo reconhecimento da dupla afetação. A fim de evidenciar essa quebra de paradigma na atuação estatal, o quadro comparativo a seguir detalha as premissas e

normativas estabelecidas em ambos os instrumentos de gestão, contrastando os elementos estruturais da Situação de Ação antes e depois da assinatura do Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018:

**Tabela 8: A Evolução da Situação de Ação nos Planos de Manejo do PND**

| **Elemento Analítico (IAD Framework)** | **Plano de Manejo 2014 (Paradigma Monocêntrico / Pré-TC)** | **Plano de Manejo 2024 (Governança Policêntrica / Pós-TC)** |
|---|---|---|
| **Visão de Mundo e Paradigma do Estado** | Preservacionista excludente. Os Pataxó são destituídos de sua identidade e rotulados como "invasores". Sua presença é considerada uma ameaça frontal à integridade biológica do parque. | Conservação Colaborativa e Decolonial. Reconhecimento de que o Parque incide sobre "território de resistência tradicionalmente ocupado por povos indígenas" que atuam como "guardiões" da floresta. |
| **Regras de Posição e Agregação (Participação)** | Processo verticalizado (top-down). Elaboração realizada de forma unilateral, ignorando os estudos antropológicos da FUNAI em curso e excluindo as aldeias da tomada de decisão. | Processo descentralizado (bottom-up). Realização de oficinas participativas com representação direta das aldeias, incorporando as demandas indígenas na redação das normativas e do propósito da UC. |
| **Regras de Escopo (Zoneamento Físico)** | Criação da "Zona de Ocupação Temporária" (abrangendo as áreas das seis aldeias). Estabelecia um polígono provisório onde a comunidade seria tolerada apenas até a sua realocação para fora da unidade. | Consolidação da "Zona de Sobreposição Territorial" (abrangendo 19,79% da área). Reconhece em definitivo a dupla afetação, internalizando o etnozoneamento pactuado no Termo de Compromisso. |
| **Regras de Escolha (Usos e Proibições)** | Proibição quase absoluta do uso direto. Práticas como roçados e uso de recursos naturais eram criminalizadas; apenas atividades de educação ambiental eram toleradas na zona temporária. | Normatização pactuada dos usos. Ficam formalmente permitidas práticas essenciais à dinâmica sociocultural, como roças, etnoturismo e coleta sustentável, em alinhamento estrito às cláusulas do TC 02/2018. |

| | | |
|---|---|---|
| **Solução Institucional Projetada (Outcome)** | O resultado final almejado pelo documento era a reintegração de posse forçada e a expulsão definitiva dos indígenas do interior do Parque Nacional. | A pacificação permanente mediante a gestão compartilhada, conciliando os direitos constitucionais originários com a proteção contínua dos ecossistemas de Mata Atlântica. |

Fonte: Elaboração própria a partir de Plano de Manejo 2014 e Plano de Manejo 2024

O Plano de Manejo de 2014 representa o ápice da assimetria de poder e da adoção do "modelo de Yellowstone" na unidade. Ao invés de mediar o conflito latente, o documento técnico operou como um instrumento de legitimação legal para o esbulho, classificando as práticas consuetudinárias de subsistência como ameaças severas aos objetivos do parque (ICMBIO. Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento - Volume I, 2014). Na linguagem do IAD Framework, as regras de escopo foram estabelecidas de forma autoritária por meio da imposição da "Zona de Ocupação Temporária". O plano deixava claro que o objetivo estatal para aquelas áreas era a "adequada realocação dos ocupantes para fora da UC" e recomendava a "reintegração de posse pelo ICMBio". Evidencia-se, assim, uma Situação de Ação onde o Estado impunha regras de enfrentamento e exclusão, ignorando totalmente a territorialidade originária.

Em nítido contraste, o processo de revisão que culminou no Plano de Manejo de 2024 ilustra a consolidação do *institutional crafting* (modelagem de novas regras) oriundo do TC nº 02/2018. A elaboração do novo documento alterou as regras de agregação e posição, substituindo a autoridade técnica por metodologias participativas. As normas e o próprio propósito institucional da UC foram debatidos em oficinas descentralizadas, onde as lideranças Pataxó puderam não apenas opinar, mas propor e alterar os textos legais. Através dessa atuação, o léxico institucional foi descolonizado: o estigma de "invasão" desapareceu para dar lugar a um documento do ICMBio que reverencia os indígenas como atores que "seguem preservando e restaurando a Mata Atlântica" (ICMBIO. Processo Plano de Manejo , 2024).

A mudança de paradigma materializou-se definitivamente nas novas regras de zoneamento (regras de escopo). O Plano de Manejo de 2024 suprimiu a estigmatizante "Zona de Ocupação Temporária" e instituiu oficialmente a "Zona de

Sobreposição Territorial". Esta zona reconhece a legitimidade perene da ocupação em 19,79% (cerca de 4.490 ha) do PND, aplicando integralmente o etnozoneamento e as permissões de atividades socioprodutivas negociadas no TC. Dessa forma, a gestão ambiental conseguiu transcender a precariedade de um acordo temporário (o TC), internalizando suas cláusulas no principal instrumento normativo de longo prazo da Unidade de Conservação.

## O Funcionamento das Arenas Aninhadas (A Policentricidade na Prática)

A transição de um modelo de "comando e controle" para uma gestão verdadeiramente compartilhada em sistemas socioecológicos complexos exige a superação de estruturas estatais centralizadoras. Sob a lente do *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, Elinor Ostrom postula que a resiliência institucional na governança de bens comuns não se sustenta sob a égide de uma autoridade única e inflexível (monocêntrica). Pelo contrário, sistemas robustos exigem a configuração de uma governança policêntrica, na qual os cidadãos e as instituições organizam múltiplas autoridades que se sobrepõem e interagem em diferentes escalas (OSTROM, 2005). Para que esse sistema funcione de maneira coesa, as atividades de apropriação, provisão, monitoramento e resolução de conflitos devem estar estruturadas em "empreendimentos aninhados" *(nested enterprises)*, interligando organicamente o nível operacional, a esfera de escolha coletiva e a arena constitucional (OSTROM, 1990). No PND, essa arquitetura teórica ganha contornos pragmáticos através da consolidação de três instâncias-chave que se complementam e costuram a cogestão do território.

A base dessa estrutura policêntrica é o Comitê de Diálogos para a Gestão Territorial (CDGT), que atua simultaneamente como a arena de nível operacional e de micro-escolha coletiva. Instituído formalmente pela Cláusula Vigésima Quarta do Termo de Compromisso (TC) nº 02/2018, o comitê é composto de forma paritária por representantes das seis aldeias signatárias, do ICMBio e da FUNAI (ICMBIO, 2018 - Termo de Compromisso nº 02/2018). Na prática da governança local, o CDGT consolidou-se como uma arena de baixo custo e alta frequência (com reuniões bimestrais ou trimestrais muitas vezes itinerantes, realizadas dentro das próprias aldeias), dedicada a resolver os atritos cotidianos e a ajustar as regras em uso no

"chão da floresta". É nesta instância descentralizada que se debatem, por exemplo, o controle do acesso às estradas do parque, as denúncias de infrações e as especificidades da implementação de projetos comunitários, garantindo uma mediação contínua que mitiga conflitos antes que estes exijam a coerção policial (CDGT. Memória de Reunião de 22/02/2022; ROSSATO, Rafael. Entrevista Mestrado PND, 2026).

Enquanto o CDGT foca na microgestão da área de dupla afetação (aproximadamente 20% do parque), o Conselho Consultivo do PND (CCPND) opera como a arena macro-regional de nível de escolha coletiva, responsável por debater a totalidade da Unidade de Conservação e sua Zona de Amortecimento. Cumpre ressalvar que, nos termos estritos da Lei do SNUC (Lei nº 9.985/2000), o conselho de um Parque Nacional possui natureza formalmente consultiva e opinativa; contudo, sob a ótica das regras em uso da governança colaborativa local e do IAD Framework, o colegiado passou a funcionar de fato (*de facto*) como a arena de escolha coletiva para a pactuação socioterritorial, enquanto a Comissão de Acompanhamento assume o nível constitucional de regulação do pacto. Historicamente marcado por assimetrias de poder e hostilidade às pautas tradicionais, o conselho passou por um profundo rito de pluralização e reestruturação democrática, formalizado pela Portaria ICMBio nº 889/2023.

A terceira camada desta engrenagem aninhada é a Comissão de Acompanhamento, que funciona como a instância de nível constitucional e revisional da gestão compartilhada. Diferente do CDGT, que lida com o dia a dia, a Comissão de Acompanhamento reúne as instâncias superiores do Estado, como a sede do ICMBio em Brasília, a Coordenação Regional da FUNAI e o Ministério Público Federal (MPF), além das lideranças indígenas (ICMBIO. Termo de Compromisso nº 02/2018). O papel fundamental desta arena é atuar como garantidora legal do pacto, possuindo o poder institucional de dirimir omissões normativas graves, avaliar recursos de autorização negados e, principalmente, aprovar e legitimar a repactuação do próprio Termo de Compromisso (como ocorreu na aprovação do seu Termo Aditivo em 2023). A exigência de busca ativa por consensos nesta comissão dilui o poder de veto arbitrário estatal, amparando a governança local sob o

resguardo da macro-arquitetura constitucional (ICMBIO. Memória de Reunião da 2ª Reunião da Comissão de Acompanhamento, 2023).

Contudo, a vitalidade de uma governança policêntrica não reside apenas na criação jurídica dessas arenas, mas nas suas dinâmicas orgânicas de retroalimentação (feedback) e transferência de nível (level-shifting). A teoria do *IAD Framework* ensina que, quando os custos transacionais se elevam ou as regras operacionais sofrem ameaças destrutivas, os atores não permanecem apáticos; eles ativam estrategicamente as instâncias superiores (ou mobilizam as instâncias de base) para proteger a resiliência do sistema e reverter decisões prejudiciais (OSTROM, 2005). O referencial documental da gestão compartilhada no PND registra episódios práticos que ilustram essas complexas interações institucionais frente a crises extremas.

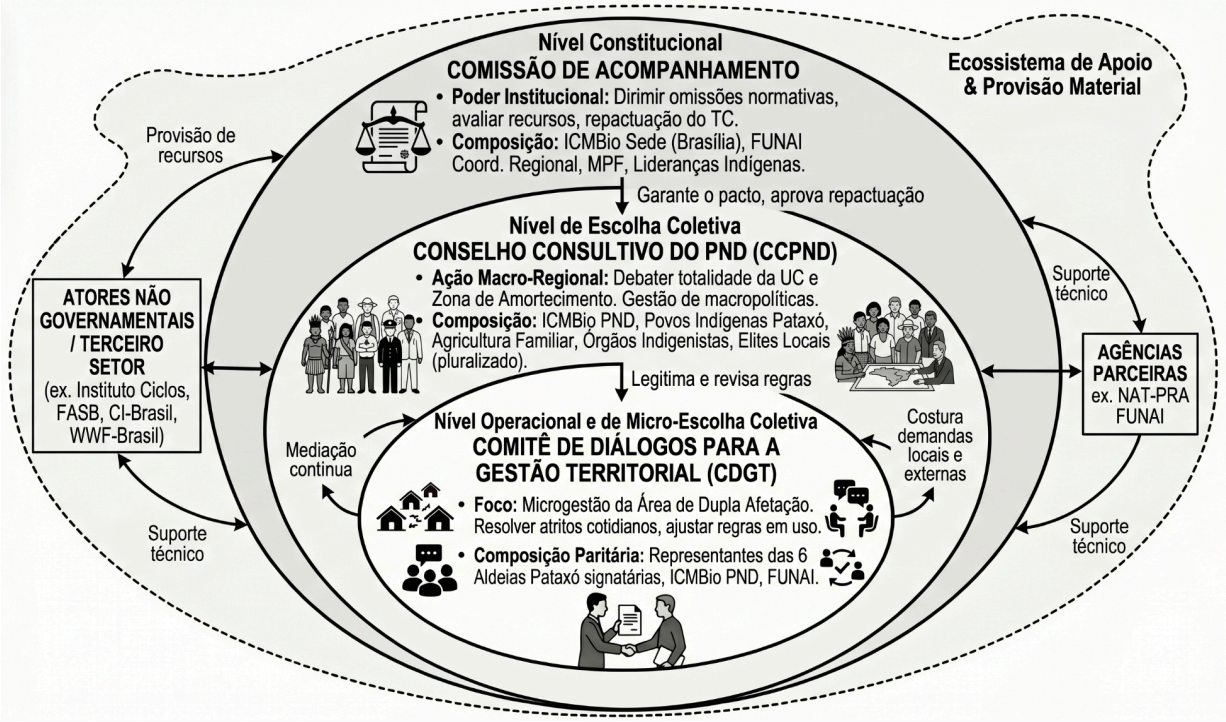
Mobilização e Feedback em Defesa do NAT-Prado (2022): Uma evidência empírica consistente de retroalimentação interescalar e resistência *bottom-up* (de baixo para cima) ocorreu durante a ameaça de extinção do Núcleo de Apoio Técnico em Prado (NAT-PRA) da FUNAI. No final de março de 2022, a alta cúpula da FUNAI em Brasília, atuando na arena macro, emitiu uma decisão vertical exonerando a chefia do NAT-Prado e desidratando o escritório local. Essa “canetada” ameaçou imediatamente a "regra de provisão" e a base de mediação do Termo de Compromisso. Em pronta resposta, os atores da arena de escolha coletiva articularam um enérgico contrapeso: o Comitê de Diálogos reuniu-se e emitiu uma contundente carta, assinada pelas lideranças Pataxó, reivindicando formalmente a permanência da equipe indigenista especializada (CDGT, Carta de Reivindicação à Funai, 12/04/2022). Sincronizada à base, a gestão local do ICMBio submeteu um feedback processual aos seus superiores em Brasília, materializado em Despacho Interlocutório, advertindo enfaticamente que o desmonte daquele arranjo indigenista representaria uma disfunção de força maior capaz de colapsar o modelo bem-sucedido de cogestão territorial (ICMBIO, Despacho Interlocutório nº 10894052, 2022). Esse movimento exemplifica o sistema policêntrico ativando fóruns locais para confrontar e atenuar danos gerados pelo escalão superior.

*Level-Shifting* e Coordenação na Repactuação Normativa (2023): O dinamismo dessas múltiplas camadas também se evidenciou perante a necessidade de superar os limites de competência jurídica das instâncias de base. Durante as interações cotidianas na arena operacional, o Comitê de Diálogos (CDGT) identificou que certas regras originais do Termo de Compromisso (TC) geravam engessamento na vida comunitária, a exemplo das ambiguidades nos procedimentos para novas construções e restrições desproporcionais ao uso de madeira morta/caída (CDGT, Memória de Reunião do Comitê de Diálogos, 2023). Como o comitê local não detém competência metaconstitucional para reescrever o pacto legal, os atores escalaram as demandas estruturais do "chão da floresta" para a Comissão de Acompanhamento. Ao transferir o debate para esta instância revisional — que reúne o Ministério Público Federal (MPF) e as cúpulas do ICMBio e da FUNAI —, o sistema policêntrico permitiu que os impasses operacionais fossem formalmente recepcionados e convertidos no Primeiro Termo Aditivo ao TC, corrigindo as disfunções normativas sem romper a aliança (ICMBIO, Memória da 2ª Reunião da Comissão de Acompanhamento, 2023). Dinâmica semelhante ocorreu no avançado debate decolonial sobre a renomeação do parque para "Maturembá": após a gestão e a comunidade aprovarem a mudança cumprindo todos os ritos técnicos nas arenas macro-regionais (CCPND e CDGT), a efetivação esbarrou no limite legal da jurisdição local, visto que a alteração exige um decreto presidencial. Para contornar a inércia da esfera federal, as lideranças indígenas articularam um novo *level-shifting* político no âmbito do CDGT, decidindo organizar comitivas para transferir a pressão e a luta diretamente para a Casa Civil em Brasília (CDGT, Memória de Reunião do Comitê de Diálogos, 2023). Esses episódios atestam empiricamente que as arenas aninhadas calibram continuamente suas interações para superar as travas burocráticas do próprio Estado, garantindo a adaptação e a evolução do sistema socioecológico.

Outro elemento que garante a operacionalização dessa rede aninhada é a articulação direta de atores não governamentais e agências parceiras, que suprem a crônica limitação de provisão material do Estado. A atuação do NAT-PRADO da FUNAI, como tratado anteriormente, provou-se imprescindível na facilitação interétnica e no letramento institucional das associações Pataxó. Em paralelo, a execução da "Carteira de Projetos Socioambientais" (obrigação fixada no TC) tem

sido materializada com apoio de organizações do terceiro setor, como exemplo, a captação de recursos junto ao Funbio pelo Instituto Ciclos. Através do projeto "Reconectando Florestas", a ONG financiou o plantio de Sistemas Agroflorestais (SAFs) nas aldeias e a restauração de áreas degradadas (como o Km 18 e Lagoa Só-Não-Vô), remunerando e contratando mão de obra exclusivamente indígena. Essa participação secundária, porém vital, acopla a viabilidade socioeconômica à gestão política, garantindo que as regras de apropriação e preservação sejam ancoradas na segurança alimentar das comunidades (FUKUDA, Juliana. Entrevista Mestrado PND, 2026).

**Figura 8: Funcionamento das Arenas Aninhadas no PND**




Fonte: Elaboração Própria

A consolidação das múltiplas arenas de governança no PND atesta, na prática, a superação do insulamento burocrático em favor de um sistema socioecológico maduro. Contudo, para validar cientificamente se esta arquitetura policêntrica possui resiliência suficiente para mitigar os dilemas da ação coletiva frente à escassez orçamentária e aos choques exógenos, é necessário submetê-la a um teste de estresse metodológico. A próxima seção, portanto, avalia a robustez deste desenho institucional aplicando os os Oito Princípios de Design de Elinor Ostrom.

## Avaliação da Robustez: Os Oito Princípios de Design de Ostrom

Os Oito Princípios de Design Institucional foram concebidos por Elinor Ostrom (1990) como uma resposta empírica e contundente ao fatalismo dos modelos clássicos de ação coletiva, notadamente a "Tragédia dos Comuns" de Garrett Hardin. Ao observar exaustivamente sistemas socioecológicos de longa duração que sobreviveram a extremas incertezas ao redor do globo, a autora abstraiu as condições estruturais que explicam como comunidades conseguem firmar compromissos críveis e manter a conformidade na gestão de recursos partilhados, sem a necessidade imperativa de coerção de um Estado centralizado ou da privatização absoluta (OSTROM, 1990). Esses princípios representam, portanto, o padrão de excelência (os fins) que as engrenagens normativas locais devem atingir para evitar o colapso e assegurar o uso equilibrado da sociobiodiversidade.

Nesta seção, a aplicação dos princípios de Ostrom atua como a síntese do diagnóstico analítico sobre a transição do Parque Nacional do Descobrimento (PND). Enquanto a análise detalhada das variáveis exógenas e regras operacionais revelou a "geometria" do Termo de Compromisso (TC 02/2018), e o mapeamento das arenas aninhadas evidenciou a "policentricidade" da gestão, a última etapa de análise foi submeter essa nova arquitetura a um diagnóstico de resiliência e robuste*z* . A utilização dos Oito Princípios de Design complementa as análises anteriores ao operar como uma rigorosa análise de resiliência e congruência institucional do modelo. Eles permitem diagnosticar qualitativamente se a engrenagem institucional recém-criada é robusta o suficiente para absorver choques exógenos, mediar crises reais e sobreviver às vulnerabilidades crônicas do aparelho estatal brasileiro.

A primeira evidência de robustez institucional encontra-se na efetivação do Princípio 3 (Arranjos de Escolha Coletiva) e do Princípio 7 (Reconhecimento Mínimo do Direito de Organização). Historicamente destituído de sua territorialidade pelo antigo plano de 2014, o povo Pataxó viu sua força política legitimada na revisão do novo Plano de Manejo (ICMBio, 2024 - Plano de Manejo). O rito metodológico adotado incorporou os debates construídos na base, culminando no reconhecimento da "Cultura Pataxó" como Recurso e Valor Fundamental (RVF) da Unidade de

Conservação (ICMBio, 2024). Ao internalizar o etnozoneamento e acolher pautas decoloniais de altíssimo simbolismo — a exemplo da transição semântica de "invasores" para "guardiões" no léxico da gestão —, o Estado brasileiro deixou de contestar a organização local, chancelando definitivamente as instituições consuetudinárias como alicerces indissociáveis da proteção ecológica (FUKUDA, Juliana. Entrevista Mestrado PND, 2026).

A vitalidade desse arranjo sociopolítico foi posta à prova em março de 2025, ilustrando a precisão do Princípio 6 (Mecanismos de Resolução de Conflitos). Na ocasião, grupos dissidentes, desconectados das lideranças que firmaram o acordo original, deflagraram a ocupação do parque, forçando a interrupção repentina das atividades de pesquisa, visitação e restauração florestal do parque (ICMBio, Ata da 43ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do PND, 2025). O episódio não representou o esgotamento da cogestão, mas evidenciou a eficácia das arenas de governança como sistemas de proteção. As lideranças Pataxó signatárias do TC 02/2018 optaram pelo diálogo institucional ao mobilizarem as arenas locais (CDGT e Conselho Consultivo) para mediar a dissidência (CASTRO, Deborah. Entrevista Mestrado PND, 2026). Esse desfecho sugere que a manutenção de espaços de mediação contínua e de custo acessível estabeleceu um mecanismo relevante de autodefesa para o território de dupla afetação.

Apesar das inegáveis conquistas no campo relacional e normativo, o teste de estresse proporcionado pelos princípios de Ostrom revela um ponto de fragilidade estrutural na engrenagem da cogestão: o esvaziamento crônico das Regras de Provisão por parte do Estado. O modelo atual opera sob forte assimetria, violando a premissa de que os custos e benefícios devem ser equitativos (Princípio 2). Atas recentes expõem apelos contínuos das chefias do parque perante a paralisação de rondas por conta de frotas veiculares sucateadas, somando-se à defasagem no efetivo de servidores do ICMBio (ICMBio, Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do PND, 2024). Agravando o cenário, decisões políticas verticais, como a desmobilização do núcleo da FUNAI (NAT-Prado) em 2022, evidenciaram o desfalque de suporte técnico. Em um cenário de insuficiente provisionamento estatal, o ônus do Monitoramento (Princípio 4) e da proteção física das fronteiras recai de forma desproporcional e voluntarista sobre as brigadas indígenas e os

Agentes Temporários Ambientais (ATAs) Pataxó. Esta falha material aglutina os riscos sistêmicos: a conservação sobrevive da alta colaboração local, mas permanece sob ameaça pela incapacidade do governo federal de prover infraestrutura segura e perene para o funcionamento rotineiro da Unidade de Conservação.

O quadro abaixo organiza a análise dos 8 princípios de design de Ostrom aplicados ao caso concreto do PND e TI Comexatibá destacando os pontos fortes e resilientes e também as ameaças e fragilidades estruturais.

**Tabela 9: Matriz de Robustez Institucional: Os 8 princípios de Ostrom no Sistema Socioecológico do PND e TI Comexatibá**

| Princípio de Design de Ostrom | Conceito / Descrição Breve do Princípio | Acertos e Resiliências no Caso Concreto | Ameaças e Fragilidades Estruturais |
|---|---|---|---|
| **1. Fronteiras claramente definidas** | O recurso e os indivíduos com direitos de apropriação devem possuir limites estritamente estabelecidos. | Etnozoneamento aprovado no Plano de Manejo 2024 (assegurando no mínimo 90% da área como Zona de Uso Restrito) e emissão de Termos de Adesão individuais. | |
| **2. Congruência (Provisão e Apropriação)** | As regras de apropriação (benefícios) devem ser justas e proporcionais às obrigações locais (custos). | Remuneração indígena via "Carteira de Projetos Socioambientais", ecoturismo e editais de restauração (ex: Instituto Ciclos), compensando as restrições impostas. | Transferência de uma responsabilidade desproporcional da vigilância e proteção para a base comunitária indígena e para a sobrecarga das chefias do PND. |
| **3. Arranjos de escolha coletiva** | Usuários submetidos às regras devem possuir poder para participar de suas modificações. | Institucionalização paritária do CDGT e construção da revisão do Plano de Manejo (2024) por meio de oficinas | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | participativas (bottom-up). | |
| **4. Monitoramento** | Monitores que auditam a ecologia e os usuários prestam contas ou pertencem à comunidade. | Co-vigilância instalada via Agentes Temporários Ambientais (ATAs) e brigadistas voluntários Pataxós operando, por exemplo, o Programa Monitora. | Sucateamento crônico da frota de veículos do ICMBio, inviabilizando ou paralisando rondas frequentes nas bordas mais críticas. |
| **5. Sanções graduais** | Punições a violadores evoluem em gravidade, dependendo do contexto da infração. | O Comitê de Diálogos (CDGT) atua como um filtro de mediação e debate antes do uso da força ou coerção policial punitiva (multas). | Incapacidade operacional e logística do Estado para garantir sanções ágeis e eficazes contra infratores e milícias externas à comunidade (caçadores/madeireiros). |
| **6. Mecanismos de resolução de conflitos** | Acesso garantido a arenas locais de mediação, rápidas e de baixo custo. | O CDGT atua resolvendo pequenos atritos do cotidiano. A rede colegiada conseguiu isolar e contornar a crise da invasão dissidente de março de 2025. | |
| **7. Reconhecimento do direito de organização** | Autoridades externas validam e não contestam as instituições criadas pelos próprios usuários. | O Estado cede em seu histórico preservacionista, validando a "Cultura Pataxó" como Recurso e Valor Fundamental (RVF) através de normas oficiais. | |
| **8. Empreendimentos aninhados (Policentrismo)** | A governança em ecossistemas maiores deve ser diluída em múltiplas camadas sobrepostas. | Sincronia ativa entre instâncias: o CDGT na microgestão, o Conselho Consultivo no plano regional e a Comissão de Acompanhamento (macro-revisional). | |

Fonte: Elaboração própria

A aplicação dos Princípios de Design de Ostrom indica uma resiliência institucional significativa no modelo, evidenciada por sua capacidade de enfrentar desafios como a ocupação da base em 2025. Todavia, esse diagnóstico sinaliza preocupações quanto à sustentabilidade do sistema a longo prazo. O êxito das arenas de governança no PND apoia-se em um equilíbrio sensível, no qual o capital social local — representado pelas relações de confiança entre analistas do ICMBio, técnicos da FUNAI e lideranças Pataxó — mitiga as lacunas de recursos do Estado. Para que a governança compartilhada supere a dependência de iniciativas individuais ou financiamento filantrópico, observa-se a necessidade de o governo brasileiro alinhar os avanços normativos a um suporte orçamentário e operacional perene.

# Considerações Finais

## Síntese da problemática e dos objetivos da pesquisa

A trajetória do Parque Nacional do Descobrimento (PND) e sua sobreposição à Terra Indígena (TI) Comexatibá sintetizam o esgotamento prático e conceitual do modelo de “conservação fortaleza”. A sobreposição de uma unidade de proteção integral a áreas tradicionalmente ocupadas pelo povo Pataxó, no extremo sul da Bahia, evidencia o quadro descrito na literatura como “esquizofrenia institucional” (PRATES; IRVING, 2015), no qual o Estado, de forma contraditória, garantia direitos constitucionais originários enquanto exercia pressão sobre o território por meio de órgãos ambientais. Esta pesquisa buscou compreender como esse conflito foi mitigado, indicando que a transição de um modelo biocêntrico excludente para o reconhecimento de uma governança policêntrica apresenta-se como um caminho relevante para a pacificação do território e a redução da degradação socioambiental.

O objetivo central deste trabalho foi analisar como a implementação do Termo de Compromisso nº 02/2018 e sua integração ao Plano de Manejo de 2024 reconfiguraram as “regras em uso” e as arenas de decisão na interface de dupla afetação. A análise indica que esses instrumentos atuaram como processos de modelagem institucional (*institutional crafting*), ao instituir o etnozoneamento e consolidar fóruns paritários, como o Comitê de Diálogos para a Gestão Territorial (CDGT).

Para analisar essas transformações, a pesquisa adotou o *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework*, de Elinor Ostrom (1990; 2005), como modelo analítico principal. A escolha desta estrutura analitica buscou realizar um mapeamento da engenharia institucional exercida pelo Estado na gestão deste recurso de uso comum (CPR). A aplicação do IAD permitiu examinar as variáveis exógenas e a estrutura decisória da área protegida, indicando que a governança compartilhada, quando apoiada em regras de apropriação e provisão equitativas, apresenta-se como um mecanismo viável para a proteção da sociobiodiversidade no Brasil.

Como resultado desse diagnóstico, a resposta ao primeiro objetivo específico revela que a transição para a cogestão consolidou-se mediante a repactuação das "regras em uso" no território. O Termo de Compromisso nº 02/2018 foi um marco na transição de uma histórica política de exclusão e judicialização para um etnozoneamento pactuado, garantindo a permanência do Povo Pataxó no território. Essa ruptura normativa alcançou efetividade com a aprovação do Plano de Manejo de 2024. Ao retirar o léxico de "invasão" do documento oficial e elevar a cultura Pataxó à condição de Recurso e Valor Fundamental (RVF) da Unidade de Conservação, o documento chancelou uma transição decolonial do Estado, reconhecendo os povos originários como guardiões da conservação ambiental (ICMBIO. Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento, 2024).

No tocante ao segundo objetivo, a pesquisa demonstra que a flexibilidade desse novo arranjo normativo repousa na articulação de arenas aninhadas de governança. A gestão do PND passou a operar em múltiplas instâncias interdependentes: o Comitê de Diálogos para a Gestão Territorial (CDGT) na cogestão cotidiana; o Conselho Consultivo na ordenação macropolítica regional; e a Comissão de Acompanhamento como garantidora do acordo. A eficácia desse sistema policêntrico validou-se no uso de mecanismos de *level-shifting* (mudança de nível) e de *feedback* institucional. Episódios como a formulação do primeiro Termo Aditivo em 2023 atestam que a comunidade e os gestores locais utilizam essas articulações cruzadas para transferir pressões às instâncias superiores, contornando a rigidez burocrática estatal e mantendo o sistema socioecológico em adaptação.

Por fim, o diagnóstico da robustez do arranjo socioecológico — exigência do terceiro objetivo à luz dos Princípios de Design de Ostrom — emite uma conclusão ambivalente. O modelo demonstra avanços ao garantir o reconhecimento do direito de organização comunitária (Princípio 7) e ao instituir fóruns de mediação de conflitos (Princípio 6) capazes de absorver crises agudas, a exemplo da contenção pacífica da ocupação do parque em março de 2025 (ICMBIO. Ata da 43ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do PND, 2025). Contudo, a sustentabilidade desse arranjo encontra-se ameaçada pela falha das regras de provisão do Estado (Princípios 2 e 4). O déficit logístico e operacional das autarquias gera uma assimetria sistêmica na qual o ônus da vigilância territorial recai de forma

desproporcional sobre as comunidades indígenas. Conclui-se que o ganho normativo da cogestão corre o risco de colapso a longo prazo caso não seja amparada por infraestrutura material e orçamentária, cujas limitações serão tratadas na sequência deste capítulo.

## Implicações teóricas e práticas

Aprofundando a análise dos resultados anteriores, o caso da sobreposição entre o PND e a TI Comexatibá oferece uma validação empírica às premissas da Teoria dos Comuns e dos Sistemas Socioecológicos (SES). A transição institucional observada oferece contra-evidências consistentes ao determinismo da "Tragédia dos Comuns" (HARDIN, 1968), demonstrando que a conservação ambiental no Sul Global não depende da privatização ou da imposição coercitiva do Estado. Pelo contrário, o passivo gerado pela aplicação do modelo excludente atesta que a segregação artificial entre sociedade e natureza agrava a degradação e os conflitos etnoecológicos (DIEGUES, 2001). Ao demonstrar que a pacificação territorial e a gestão compartilhada foram viabilizadas pelo etnozoneamento e pelas regras de convivência acordadas, o estudo corrobora a tese de Elinor Ostrom (1990) e dos teóricos dos SES (BERKES; COLDING; FOLKE, 2003) de que a autogovernança local, amparada por arranjos policêntricos, constitui uma resposta adaptativa e viável para a gestão de recursos de uso comum. Cumpre ressalvar, em estrita coerência com a delimitação metodológica deste trabalho, que a efetividade ecológica direta e o ganho em indicadores biológicos na Mata Atlântica configuram uma hipótese plausível e promissora, cuja confirmação empírica demandará pesquisas ecológicas quantitativas futuras.

No âmbito prático da gestão pública, a pesquisa indica que a permanecia da cogestão nessas áreas depende da articulação em rede com atores secundários e organizações do Terceiro Setor. O diagnóstico da governança local revelou fragilidades nas regras de provisão estatais, decorrentes de um déficit orçamentário e logístico, e como entidades representantes da sociedade civil vem desempenhando um papel estruturante: o Fundo Ambiental Sul Baiano (FASB) e o Instituto Ciclos, por exemplo, passaram a financiar as cadeias produtivas de restauração florestal, a exemplo do "Corredor Etnológico Maturembá" e do projeto

"Reconectando Florestas" (FASB. Relatório Anual 2022-2025, 2025; ICMBIO. Memória de Reunião do CDGT, 2021). Essas redes interorganizacionais aportam recursos diretos para a contratação das associações indígenas, suprindo temporariamente as carências do aparelho estatal e convertendo restrições de uso em oportunidades de autonomia socioeconômica para as comunidades.

## Limitações da pesquisa e a necessidade de rigor crítico

Conforme contextualizado na justificativa metodológica deste trabalho, a ausência de entrevistas formais gravadas com lideranças Pataxó e agentes da FUNAI constitui uma limitação do estudo. Esta lacuna, contudo, não decorre de uma omissão investigativa, mas dos prazos regulamentares da FUNAI e do cenário de conflito agudo e insegurança no território durante o período de campo — como a ocupação da base do Parque em 2025 e o conflito de retomadas na Barra do Cahy em 2026. Para suprir essa limitação e afastar um viés estritamente estatal, a voz e a oitiva dos Pataxó foram captadas diretamente via fontes primárias documentais de oitiva direta (atas do CDGT, memórias do Conselho Consultivo, RCIDs 2008 e 2015 da FUNAI e relatórios oficiais do MPF), além de momentos de observação participante comunitária. O protagonismo indígena atesta-se empiricamente, por exemplo, na recusa das lideranças em aceitar o aporte financeiro da mineradora Vale no parque, temendo práticas de *greenwashing*, decisão que foi acatada pelo Estado (ROSSATO, Rafael. Entrevista Mestrado PND, 2026). Ademais, a construção de relações de confiança entre as lideranças indígenas e os representantes do Estado pode ser identificada nos fóruns oficiais por lideranças como o Cacique José Fragoso (Aldeia Tibá), ao declarar publicamente que a parceria com o ICMBio hoje "funciona" e que a gestão conquistou a confiança da base (ICMBIO. Ata da 4ª Reunião Ordinária do CCPND, 2023).

Apesar dos inequívocos avanços na pacificação do território, é importante afirmar que o Termo de Compromisso (TC nº 02/2018) não representa sucesso absoluto e simétrico. O modelo analítico evidencia a presença de uma "sombra da coerção" na gênese do acordo. O consentimento indígena se deu  sob a ameaça latente de expropriação. A manutenção do pacto e a suspensão das ações judiciais de reintegração de posse (despejos) pelo Ministério Público Federal - como a Ação

Rescisória nº 0006149-85.2016.4.01.0000/BA e o Interdito Proibitório nº 0004055-90.2014.4.01.3313 - eram condicionadas aos relatórios de "bom comportamento" emitidos anualmente pelo próprio ICMBiO. (MPF, 2017; ICMBIO, 2017). Essa mecânica demonstra que a cogestão, embora democrática em suas intenções, ainda operou, por um tempo, sob assimetria de poder, onde a vulnerabilidade da perda do território pode ter representado o principal fiador da conformidade indígena.

Outra contradição revelada pelo *IAD Framework* localiza-se no esvaziamento das Regras de Provisão do Estado. A premissa de que os Pataxó atuam como "guardiões" encobre o crônico déficit logístico governamental, ilustrado pela operação do PND com apenas três servidores de carreira, viaturas precarizadas e o fechamento do Núcleo de Apoio Técnico (NAT) da FUNAI em Prado (ICMBIO, 2024, Ata do Conselho Consultivo; ICMBIO; FUNAI, 2024, Memória de Reunião CDGT) Consequentemente, o ônus da vigilância territorial é transferido à base comunitária, que compõe um "cinturão de proteção" assumindo os custos materiais que o Estado não consegue prover.

## Perspectivas futuras de pesquisa (A escala macro-regional)

A expansão das investigações sobre a governança territorial na região encontra no Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal (PNHMP) um estudo de caso comparativo direto. O PNHMP é o marco inicial do conflito socioambiental no extremo sul da Bahia (FUNAI, 2008) e permite contrastar os arranjos institucionais mapeados no PND. Enquanto o PND opera sob uma gestão codificada pelo Termo de Compromisso nº 02/2018 e pelo Plano de Manejo, o Monte Pascoal atua mediante arranjos práticos e acordos tácitos. A literatura indica que, mesmo sem a formalização de um termo de compromisso, o PNHMP tem conseguido estabelecer uma gestão compartilhada com a participação da comunidade Pataxó nas ações de condução de visitantes (subida do Monte Pascoal) e em projetos de etnoturismo (KUROWICKA, 2025). Relatos técnicos também demonstram o êxito da gestão do parque na contratação de indígenas para posição monitores de biodiversidade e brigada de incêndio, superando o engajamento formal observado no próprio PND . Investigar essa dualidade pode contribuir para a estruturação de propostas de

governança que evitem o "efeito vazamento", impedindo, por exemplo, que a repressão a ilícitos ambientais em uma unidade apenas transfira a pressão para o parque vizinho (CAMPOSTRINI, Rafaela. Entrevista Mestrado PND, 2026).

A interdependência entre o PND e o PNHMP evidencia a necessidade de superar a análise da Unidade de Conservação como um fragmento isolado. Conforme Palomo et al. (2014), a gestão ambiental contemporânea exige a transição para a escala de paisagens, tratando o território como um sistema socioecológico contínuo. Essa mudança direcional de pesquisa converge para os desafios de remobilização do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia (MAPES). Compreender como projetos de conectividade, a exemplo da meta de restauração do "Reconectando Florestas" (Instituto Ciclos), impactam a região requer a análise do conselho gestor (COMAPES) e das suas relações de força.

Contudo, para que essa integração seja efetiva e equitativa, os novos estudos deverão incorporar o tensionamento das engrenagens do Estado, conforme as diretrizes contemporâneas debatidas por Iara Vasco: a aplicação prática de categorias de proteção integral (como os Parques Nacionais) e a engenharia regulatória dos mosaicos (Decreto nº 4.340/2002) tendem, operacionalmente, a invisibilizar as Terras Indígenas (TIs) como componentes ativos e paritários desses arranjos territoriais (ICMBIO. Transcrição do III Workshop de Mosaicos, 2025). Pesquisas futuras precisarão documentar como os movimentos de pressão *bottom-up* (de baixo para cima), liderados pelos povos originários, podem forçar as instâncias macro constitucionais a adotar uma interpretação decolonial da lei. Assim como ocorreu na construção do Termo de Compromisso local, a academia terá o dever de mapear como a resistência Pataxó forja espaços para que as TIs integrem as decisões macro-regionais de forma plena e paritária.

Por fim, a consolidação da governança na escala da paisagem demanda o acompanhamento da integração entre a política ambiental (Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP) e a política indigenista (Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI). O hiato que sustentou a referida "esquizofrenia institucional" do Estado vem sendo oficialmente transposto com o recente Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o órgão indigenista e o

órgão ambiental (Instrução Normativa Conjunta FUNAI/ICMBio nº 1/2025). A investigação sobre a tradução prática desta instrução normativa no território Pataxó apresenta-se como um horizonte investigativo indispensável para testar se a guinada colaborativa do Estado superou a dimensão discursiva, operando uma efetiva partilha de poder e justiça territorial na dupla afetação.

A concretude dessa agenda de pesquisa repousa na execução e no monitoramento de iniciativas como o projeto *Ywy Ipuranguete*. Financiado internacionalmente pelo Fundo do Marco Global para a Biodiversidade (GBFF/GEF) e coordenado pelo Ministério dos Povos Indígenas (MPI), o projeto rompe com o modelo tutelar ao promover o aporte direto de recursos para as comunidades locais. A futura investigação acadêmica poderá centrar-se no processo de construção e implementação do Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) da TI Comexatibá. Aferir como o PGTA promoverá a soberania alimentar (via sistemas agroflorestais) e a autovigilância contra pressões rurais validará, em definitivo, a tese central da governança dos comuns: a de que povos originários são os atores mais aptos a exercer o papel de guardiões da sociobiodiversidade quando lhes é assegurado, concomitantemente, o suporte estrutural financeiro e a autonomia decisória sobre o território (MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS. Projeto Ywy Ipuranguete, 2025).

# Referências Bibliográficas

ABIRACHED, C. F. A.; TALBOT, V. (Orgs.). Gestão Participativa em Unidades de Conservação. Brasília: ICMBio, 2014.

AGRAWAL, A. Common property institutions and sustainable governance of resources. World Development, v. 29, n. 10, p. 1649-1672, 2001.

AGU. Advocacia-Geral da União. Parecer: Compatibilidade de Comunidades Tradicionais e Unidade de Conservação de Proteção Integral. Parecer SEI, Brasília, 2021.

ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. Direito ambiental brasileiro: princípios e limites de implantação. In: Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010.

AMEND, S.; AMEND, T. Espacios sin habitantes? Parques nacionales de América del Sur. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1992.

BAVARESCO, A.; MENEZES, M. Entendendo a PNGATI: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas. Brasília: GIZ/Projeto TI/Funai, 2014.

BROMLEY, Daniel W. Making the commons work: theory, practice, and policy. San Francisco: ICS Press, 1992.

BERKES, F. Community-based conservation in a globalized world. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 104, n. 39, p. 15188-15193, 2007.

BERKES, F.; COLDING, J.; FOLKE, C. Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BIGGS, R. et al. What are social-ecological systems and social-ecological systems research? Ecology and Society, v. 26, n. 2, 2021.

BORRINI-FEYERABEND, G. et al. Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação. Série Diretrizes para Melhores Práticas para Áreas Protegidas, No. 20. Gland, Suíça: UICN, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1981.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta a Lei do SNUC. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL já criou mais de 200 unidades de conservação durante governo Lula. O Eco, Rio de Janeiro, 6 set. 2023. Disponível em: https://oeco.org.br/noticias/brasil-ja-criou-mais-de-200-unidades-de-conservacao-durante-governo-lula/. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRONDIZIO, E. S. et al. Locally Based, Regionally Manifested, and Globally Relevant: Indigenous and Local Knowledge, Values, and Practices for Nature. Annual Review of Environment and Resources, v. 46, p. 481-509, 2021.

CALÇAVARA, L. B.; FUKUDA, J. C.; BERTIER, F. Etnoturismo Pataxó e conservação da sociobiodiversidade: a experiência de gestão compartilhada entre o Parque Nacional do Descobrimento e a Terra Indígena Comexatibá. Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 312-335, 2023.

CAMPOSTRINI, Rafaela. Entrevista Mestrado PND - Rafaela Campostrini (ICMBio). Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 27 mai. 2026.

CASTRO, Deborah. Entrevista Mestrado PND - Deborah Castro (ICMBio). Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 2026.

DAWSON, N. M. et al. The role of Indigenous peoples and local communities in effective and equitable conservation. Ecology and Society, v. 26, n. 3, 2021.

DIAS, Nívea. Entrevista Mestrado PND - Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 2026.

DIEGUES, A. C. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Hucitec, 2001.

DIEGUES, A. C. (Org.). Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza. São Paulo: Hucitec/Nupaub-USP, 2000.

DIEGUES, A. C. O mito moderno da natureza intocada. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2019.

DRUMMOND, J. A. O sistema brasileiro de parques nacionais: análise dos resultados de uma política ambiental. Niterói: EDUFF, 1997.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; NINIS, A. B. O estado das unidades de conservação no Brasil. Uma análise sobre a história e a situação das UCs. Brasília: 2010.

DUDLEY, N. Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN, 2008.

FASB (Fundo Ambiental Sul Baiano). Relatório Anual 2022-2025. Prado/BA, 2025.

FERREIRA, Iara Vasco. O dilema das terras indígenas no SNUC: uma nova abordagem de um velho problema. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Orgs.). A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil. Brasília: Mil Folhas – IEB, 2014. p. 364-397

FERREIRA, Iara Vasco. Unidades de Conservação da Natureza em Terras Indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

FRANCO, J. L. A. et al. História da Conservação da Natureza e Áreas Protegidas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

FUKUDA, Juliana Cristina. Entrevista Mestrado PND - Juliana Fukuda (ICMBio). Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 28 mai. 2026.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Barra Velha do Monte Pascoal. Brasília, 2008.

FUNAI. Fundação Nacional do Índio. Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Comexatibá. Brasília, 2015.

GALBIATI, Lígia Amoroso; GONZÁLEZ, Axel Bastián Poque; SANTOS, Nathalia Moreira dos; PALMIERI, Roberto Hoffmann; RODRIGUES, Evelin Ribeiro. Rupturas a partir da política da boiada: uma análise segundo Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 25, e0021, 2022.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

GUERRERO, Natalia Ribas. Em termos alheios. Dossiê (Universidade Federal do Rio de Janeiro), p. 113, 2020.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. Science, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2024 do Conselho Consultivo do Parque Nacional do Descobrimento. Prado/BA, 10 dez. 2024.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ata da 43ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo do Parque Nacional do Descobrimento. Prado/BA, 20 mar. 2025.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Atas do Comitê de Diálogos para a Gestão Territorial (CDGT) do PND/TI Comexatibá (2018-2026). Documentos Internos. Prado/BA, 2026.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Atas do Conselho Consultivo do PND (2021-2025). Prado/BA, 2025.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Decreto de Ampliação do Parque Nacional do Descobrimento. Brasília: MMA, 2012.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Decreto de Criação do Parque Nacional do Descobrimento. Brasília: MMA, 1999.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Edital nº 01/2020: Condutores PND. Prado/BA, 2020.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Memória da 2ª Reunião da Equipe de Supervisão da Revisão do Plano de Manejo do PND. SEI nº 13862540. Brasília, 10 mar. 2023.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento - Volume I (Diagnóstico) e Volume II (Planejamento). Brasília: MMA, 2014.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Plano de Manejo do Parque Nacional do Descobrimento (Revisão). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2024.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Portaria nº 242/2013. Modifica o Conselho Consultivo do PND. Brasília, 2013.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Processo de Revisão do Plano de Manejo 01 e 02 (Reuniões e Oficinas). Prado/BA, 2023-2024.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Termo de Compromisso nº 02/2018. (Com alterações dadas pelo Primeiro Termo Aditivo, de 30 de março de 2023). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Transcrição do III Workshop de Mosaicos de Áreas Protegidas - 1º dia (18/02/2025). [Registro em vídeo/texto]. Brasília, 2025.

ICMBIO; FUNAI. Instrução Normativa Conjunta ICMBio/Funai nº 1, de 18 de julho de 2025. Brasília, 2025.

ICMBIO; FUNAI. Portaria Conjunta nº 04, de 2018. Brasília, 2018.

IRVING, M. A. et al. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. Revista de Administração Pública, 2007.

ISA. Instituto Socioambiental. Sobreposição de Unidades de Conservação em Terras Indígenas. São Paulo: ISA, 2004.

JÚNIOR, E. P.; FERNANDES, A.; NETO, J. Fatores a serem observados na criação de Áreas Protegidas. Sociedade & Natureza, Uberlândia, MG, v. 32, p. 1-16, 2020.

KUROWICKA, A. Gestão compartilhada e protagonismo indígena no Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Breve Panorama das Unidades de Conservação no Brasil. 2012.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – UnB, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2007.

MADEIRA, M. A. et al. Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação: desafios da sobreposição territorial com povos tradicionais e indígenas. Brasília: ICMBio, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

McGINNIS, Michael D. An introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: a simple guide to a complex framework. Policy Studies Journal, v. 39, n. 1, p. 169-183, 2011.

MARETTI, Cláudio C. Áreas Protegidas e Populações Indígenas: Conflitos e Soluções. Instituto Socioambiental, 2004.

MARETTI, Cláudio C. et al. Collaborative Conservation for Inclusive, Equitable and Effective Protected Areas. Sustainability, v. 15, n. 16609, 2023.

MARETTI, Cláudio C.; SIMÕES, L. TICCAs no Brasil: Estudo Legal. 2020.

MARTINS FONSECA, Virginia. À luz de um parceiro da UFSB, como tem sido o processo de redenominação do Parque Nacional do Descobrimento? Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais, v. 15, n. 02, 2026.

MELLINGER, L.; FLORIANI, N. Participação democrática na gestão dos bens naturais comuns. 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006

MINISTÉRIO DOS POVOS INDÍGENAS (MPI). Projeto Ywy Ipuranguete. Brasília, DF: 2025.

MPF. Ministério Público Federal. Manual de Atuação: Comunidades Tradicionais e Unidades de Conservação. Brasília: MPF/Câmara de Coordenação e Revisão, 2014.

MPF. Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 01/2026. Objeto: Terras Indígenas na Bahia - Barra Velha do Monte Pascoal e Tupinambá de Belmonte. Brasília, 2026.

MPF. Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 02/2025. Objeto: Terra Indígena Comexatibá, Povo Pataxó. Bahia. Brasília, 2025.

OAKERSON, Ronald J. Analyzing the commons: a framework. In: BROMLEY, D. W. (Ed.). Making the commons work: theory, practice, and policy. San Francisco: ICS Press, 1992. p. 41-59.

OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Understanding Institutional Diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. American Economic Review, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

PALMIERI, Roberto Hoffmann. Concessões Florestais Inclusivas na Amazônia Brasileira. 2021. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2021

PALOMO, Ignacio et al. Incorporating the Social–Ecological Approach in Protected Areas in the Anthropocene. BioScience, v. 64, n. 3, p. 181-191, mar. 2014.

PHILLIPS, Adrian. Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas. The George Wright Forum, v. 20, n. 2, p. 8-32, 2003.

PORTO JÚNIOR, F. G. R. et al. Um olhar sobre a gestão ambiental dos povos indígenas na Amazônia Legal. Revista Observatório, Palmas, v. 7, n. 1, p. 1-17, 2021.

PRATES, Ana Paula; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

QUADROS, Juliana et al. Participação Social em Unidades de Conservação. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2015.

RIBEIRO, F. V.; DRUMOND, M. A. Sobreposição de unidades de conservação e territórios tradicionais: o Termo de Compromisso como ferramenta para a gestão de conflitos no Brasil. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 61, 2023.

ROSSATO, Rafael Suertegaray. Entrevista Mestrado PND - Rafael Rossato (ICMBio). Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 2026.

SANCHO, A. Conselhos gestores de UCs. Geografias, 2021.

Técnico Institucional 01 Entrevista Mestrado PND - Técnico - Instituto Ciclos. Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 25 jun. 2026.

SILVA, Raony. Entrevista Mestrado PND - Raony (FASB/iNovaLand). Entrevista concedida a Tiago Cacique. Prado/BA, 2026.

SILVA, Roberta Neri da. De cima para baixo: a sobreposição de conceitos, territórios e normas. e-cadernos CES, Coimbra, n. 28, p. 186-210, 2017.

SILVA, Roberta Neri da. Ambientalismo e soluções mágicas: a sobreposição de conceitos, território e normas no conflito entre a terra indígena Comexatibá e o Parque Nacional do Descobrimento. Dissertação de Mestrado. Salvador, 2018.

SILVA, V. R. Áreas Protegidas, Populações Tradicionais da Amazônia e Novos Arranjos Conservacionistas. 2019.

SMITH, M.; STIBICH, G. R.; GRUPIONI, L. D. B. (Orgs.). PNGATI: Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: Projeto GATI/Funai, 2016.

TALBOT, Virginia. Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais. Dissertação (Mestrado Profissional em Biodiversidade) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Escola Nacional de Botânica Tropical, Rio de Janeiro, 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Aula 1 - Abertura e introdução ao curso; e Áreas protegidas e gestão dos seus sistemas. [Vídeo online]. Curso: Conservação Colaborativa. [YouTube], 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Gestão Integrada de Áreas Protegidas: conectividades em paisagens cada vez mais amplas. [Vídeo online]. [YouTube], 2023.

UNEP-WCMC; IUCN. Protected Planet Report 2026. Cambridge: UNEP-WCMC/IUCN, 2026.

VIRTANEN, P. et al. Indigenous Governance and Conservation. 2025.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001

# Apêndice A: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

**Título da Pesquisa:** Da Exclusão ao Reconhecimento: A Transição para uma nova Governança Pública no Parque Nacional do Descobrimento (PND)

**Pesquisador Responsável:** Tiago Cacique Moraes (Mestrando)

**Instituição:** Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade (ESCAS / IPÊ)

**Orientador:** Roberto Palmieri

Você está sendo convidado(a) a participar, na condição de entrevistado(a), da pesquisa de mestrado acima intitulada. O objetivo deste estudo é analisar a transição paradigmática na governança do Parque Nacional do Descobrimento (PND), investigando a implementação de instrumentos inovadores de gestão compartilhada (como o Termo de Compromisso e o etnozoneamento) e o diálogo com as abordagens de sociobiodiversidade.

Para sua participação, solicitamos a concessão de uma entrevista gravada em ambiente virtual, conforme as seguintes condições e esclarecimentos:

1. Procedimentos e Gravação Online

- A entrevista será realizada de forma remota, via plataforma Google Meet, com duração estimada de 60 minutos, em data e horário previamente acordados.
- A sessão será gravada em áudio e vídeo exclusivamente para fins de registro técnico, transcrição fiel e posterior análise dos dados pelo pesquisador.

2. Riscos e Benefícios

- Os riscos associados à participação são mínimos, relacionados unicamente ao eventual desconforto em abordar dinâmicas de gestão ou conflitos socioambientais do território. O participante tem total liberdade para não responder a qualquer pergunta que julgue inconveniente.
- Os benefícios consistem na oportunidade de registrar a memória institucional, qualificar o debate acadêmico sobre a gestão intercultural de Unidades de Conservação e contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas socioambientais.

3. Confidencialidade e Tratamento dos Dados

- O participante poderá optar pelo nível de identificação de seus depoimentos no corpo final da dissertação e em publicações científicas derivadas (marcar a opção desejada ao final deste termo).
- Caso opte pelo anonimato, todas as informações que possam identificar diretamente o participante serão suprimidas, utilizando-se categorias institucionais genéricas (ex: *Gestor A*, *Técnico Institucional 1*).

- Os arquivos brutos de mídia (gravações) serão armazenados de forma segura e protegida pelo pesquisador sob sigilo, sendo utilizados apenas para os fins estritos desta pesquisa.

4. Liberdade de Participação e Recusa

- Sua participação é totalmente voluntária. Você tem o direito de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento a qualquer momento da entrevista ou da pesquisa, sem necessidade de justificativa e sem que isso lhe traga qualquer tipo de penalidade ou prejuízo.

## CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Eu, de forma livre e esclarecida, concordo em participar da entrevista para a referida pesquisa e autorizo a gravação de áudio e vídeo do encontro virtual.

**Opções de identificação na pesquisa (Assinale uma opção):**

- [ ] **Autorizo** a identificação do meu nome completo e cargo institucional atrelados aos meus depoimentos.
- [ ] **Autorizo apenas** a identificação do meu cargo/função institucional (suprimindo o nome próprio).
- [ ] **Desejo total anonimato**, permitindo apenas o uso de codinome genérico (ex: *Gestor Institucional*).

**Data:** ____ de maio de 2026.

*(A concordância verbal registrada no início da gravação de vídeo ou o envio deste documento preenchido por e-mail/plataforma digital valida eletronicamente o presente termo).*

# Anexo A: Autorização de Pesquisa SISBIO

**Ministério do Meio Ambiente - MMA**
**Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio**
**Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade - SISBIO**

## Autorização para atividades com finalidade científica

| Número: 104989-1 | Data da Emissão: 13/04/2026 16:55:48 | Validade*: 13/04/2027 |
|---|---|---|
| **De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.** | | |

### Dados do titular

SISBIO

| | |
|---|---|
| Nome: TIAGO CACIQUE MORAES | CPF: 044.524.926-90 |
| Título do Projeto: Da Exclusão ao Reconhecimento: A Transição para uma nova Governança Pública no Parque Nacional do Descobrimento sob a Lente da Ecologia Política | |
| Nome da Instituição: IPE - INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLOGICAS | CNPJ: 66.831.223/0001-09 |

### Cronograma de atividades

| # | Descrição da atividade | Início (mês/ano) | Fim (mês/ano) |
|---|---|---|---|
| 1 | Realização de Entrevistas Semi Estruturadas com atores relevantes para o projeto | 05/2026 | 06/2026 |
| 2 | Levantamento de Dados Documentais | 05/2026 | 05/2026 |

### Observações e ressalvas

| | |
|---|---|
| 1 | Todos os membros da equipe de pesquisa devem estar cientes das recomendações e boas práticas a serem seguidas neste momento de emergência zoossanitária no Brasil devido à gripe aviária. Informe-se na página do CEMAVE na Internet: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/centros-de-pesquisa/cemave/destaques/gripe-aviaria/gripe-aviaria-1. |
| 2 | Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de atender às exigências e obter as autorizações previstas em outros instrumentos legais relativos ao registro de agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, entre outros). |
| 3 | Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de atender às exigências e obter as autorizações previstas em outros instrumentos legais relativos ao registro de agrotóxicos (Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, Decreto nº 4.074, de 4 de janeiro de 2002, entre outros). |
| 4 | Este documento não dispensa o cumprimento da Lei nº 13.123/2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. |
| 5 | As atividades de campo exercidas por pessoa natural ou jurídica estrangeira, em todo o território nacional, que impliquem o deslocamento de recursos humanos e materiais, tendo por objeto coletar dados, materiais, espécimes biológicos e minerais, peças integrantes da cultura nativa e cultura popular, presente e passada, obtidos por meio de recursos e técnicas que se destinem ao estudo, à difusão ou à pesquisa, estão sujeitas a autorização do Ministério de Ciência e Tecnologia (Decreto nº 98.830, de 15/01/90). |
| 6 | Esta autorização NÃO exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena, da unidade de conservação estadual, distrital ou municipal, ou do proprietário, arrendatário, posseiro ou morador de área dentro dos limites de unidade de conservação federal cujo processo de regularização fundiária encontra-se em curso. |
| 7 | Este documento somente poderá ser utilizado para os fins previstos na Portaria Nº748/2022, no que especifica esta Autorização, não podendo ser utilizado para fins comerciais, industriais ou esportivos. O material biológico coletado deverá ser utilizado para atividades científicas ou didáticas no âmbito do ensino superior. |
| 8 | O titular de licença ou autorização e os membros da sua equipe deverão optar por métodos de coleta e instrumentos de captura direcionados, sempre que possível, ao grupo taxonômico de interesse, evitando a morte ou dano significativo a outros grupos; e empregar esforço de coleta ou captura que não comprometa a viabilidade de populações do grupo taxonômico de interesse em condição in situ. |
| 9 | O titular de autorização ou de licença permanente, assim como os membros de sua equipe, quando da violação do disposto nesta portaria ou em legislação vigente, ou quando da inadequação, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição do ato, pode, mediante decisão motivada, ter a autorização ou licença suspensa ou cassada pelo Instituto Chico Mendes, por meio da Coordenação Gestora do Sisbio, e está sujeito às sanções previstas na legislação vigente. |
| 10 | Em caso de pesquisa em UNIDADE DE CONSERVAÇÃO, o pesquisador titular desta autorização deverá contactar a administração da unidade a fim de CONFIRMAR AS DATAS das expedições, as condições para realização das coletas e de uso da infraestrutura da unidade. |
| 11 | Caso seja identificada a ocorrência de espécie exótica dentro ou no entorno de UNIDADE DE CONSERVAÇÃO FEDERAL, além de descrever no relatório de atividades, o pesquisador deve informar à equipe gestora com maior brevidade possível. |

*Este documento foi expedido com base na Instrução Normativa nº Portaria ICMBio nº 748/2022. Através do código de autenticação abaixo, qualquer cidadão poderá verificar a autenticidade ou regularidade deste documento, por meio da página do Sisbio/ICMBio na Internet (https://sisbio.sisicmbio.icmbio.gov.br/autorizacao).*

**Código de autenticação: 1049890120260413** **Página 1/3**

# Autorização para atividades com finalidade científica

| Número: 104989-1 | Data da Emissão: 13/04/2026 16:55:48 | Validade*: 13/04/2027 |
|---|---|---|
| **De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.** | | |

## Dados do titular

SISBIO

| | |
|---|---|
| Nome: TIAGO CACIQUE MORAES | CPF: 044.524.926-90 |
| Título do Projeto: Da Exclusão ao Reconhecimento: A Transição para uma nova Governança Pública no Parque Nacional do Descobrimento sob a Lente da Ecologia Política | |
| Nome da Instituição: IPE - INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLOGICAS | CNPJ: 66.831.223/0001-09 |

## Observações e ressalvas

| | |
|---|---|
| 12 | A autorização Sisbio não dispensa o atendimento às normas da Autoridade Marítima. Conforme o Decreto nº 96.000/1988, atividades de pesquisa científica em Águas Jurisdicionais Brasileiras e na Plataforma Continental dependem de autorização específica do Ministério da Marinha. É responsabilidade exclusiva do titular encaminhar, com antecedência mínima de 90 dias (pesquisas incluídas no PSRM) ou 120 dias (pesquisas não incluídas no PSRM), o pedido contendo todos os elementos previstos no art. 15 do referido Decreto, diretamente à Subchefia de Assuntos Marítimos do Estado-Maior da Armada, sob pena de impossibilidade de execução das atividades autorizadas pelo Sisbio. |

## Outras ressalvas

| | | |
|---|---|---|
| 1 | O PND possui 20% de sua área em regime de dupla afetação com a TI Comexatibá. Solicitamos que a legislação vigente seja observada, caso esta área seja acessada. Esta autorização não exime o pesquisador titular e os membros de sua equipe da necessidade de obter as anuências previstas em outros instrumentos legais, bem como do consentimento do responsável pela área, pública ou privada, onde será realizada a atividade, inclusive do órgão gestor de terra indígena. | PARNA Descobrimento |

## Locais onde as atividades de campo serão executadas

| # | Descrição do local | Município-UF | Bioma | Caverna? | Tipo |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Parque Nacional Descobrimento | | Mata Atlântica | Não | Dentro de UC Federal |

## Atividades

| # | Atividade | Grupo de Atividade |
|---|---|---|
| 1 | Pesquisa socioambiental em UC federal | Dentro de UC Federal |

## Autorização para atividades com finalidade científica

| Número: 104989-1 | Data da Emissão: 13/04/2026 16:55:48 | Validade*: 13/04/2027 |
|---|---|---|
| **De acordo com o art. 31 da Portaria ICMBio nº 748/2022, esta autorização possui vigência equivalente ao previsto no cronograma de atividades do projeto e validade de um ano, devendo ser revalidada anualmente, através da apresentação do relatório anual de atividades, no prazo de até 30 dias após o aniversário de sua emissão.** | | |

### Dados do titular

SISBIO

| | |
|---|---|
| Nome: TIAGO CACIQUE MORAES | CPF: 044.524.926-90 |
| Título do Projeto: Da Exclusão ao Reconhecimento: A Transição para uma nova Governança Pública no Parque Nacional do Descobrimento sob a Lente da Ecologia Política | |
| Nome da Instituição: IPE - INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLOGICAS | CNPJ: 66.831.223/0001-09 |

## Registro de coleta imprevista de material biológico

De acordo com Portaria ICMBIO Nº 748, Art. 24. A coleta imprevista de amostras biológicas, espécimes ou de material abiótico em unidades de conservação e cavernas, não contemplados na autorização ou na licença permanente, deve ser imediatamente anotada em campo específico do documento.

| Táxon* | Qtde. | Tipo de Amostra | Qtde. | Data |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

* Identificar o espécime do nível taxonômico possível.