

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**CENTRO DE ESTUDOS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA E DIREITO**

**RODRIGO VILHENA HERDY AFONSO**

**PARQUE ESTADUAL DA LAGOA DO  
AÇU/RJ ENQUANTO COMPENSAÇÃO  
POLÍTICA AO COMPLEXO LOGÍSTICO E  
INDUSTRIAL DO PORTO DO AÇU E AS  
CONSEQUÊNCIAS PARA A CULTURA DA  
PESCA ARTESANAL NA COMUNIDADE DE  
QUIXABA**



**NITERÓI  
2018**

**PARQUE ESTADUAL DA LAGOA DO AÇU/RJ ENQUANTO  
COMPENSAÇÃO POLÍTICA AO COMPLEXO LOGÍSTICO E  
INDUSTRIAL DO PORTO DO AÇU E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A  
CULTURA DA PESCA ARTESANAL NA COMUNIDADE DE QUIXABA**

RODRIGO VILHENA HERDY AFONSO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito, linha de pesquisa “conflitos socioambientais rurais e urbanos”, da Universidade Federal Fluminense, como condição parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Wilson Madeira Filho

Coorientadora: Prof<sup>ª</sup>. Alba Valéria Santos Simon

**NITERÓI  
2018**

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD  
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A257p Afonso, Rodrigo Vilhena Herdy  
Parque Estadual da Lagoa do Açu/RJ enquanto compensação política ao Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu e as consequências para a cultura da pesca artesanal na comunidade de Quixaba / Rodrigo Vilhena Herdy Afonso ; Wilson Madeira Filho, orientador ; Alba Valéria Santos Simon, coorientadora. Niterói, 2018.  
76 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGSD.2018.m.12483357750>

1. Parque Estadual da Lagoa do Açu. 2. Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açu. 3. Unidades de conservação da natureza. 4. Conflitos socioambientais. 5. Produção intelectual. I. Madeira Filho, Wilson, orientador. II. Santos Simon, Alba Valéria, coorientadora. III. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Direito. IV. Título.

CDD -

## **AGRADECIMENTO**

Ao Professor Wilson Madeira Filho e à Professora Alba Simon por terem orientado este trabalho de pesquisa.

À Universidade Federal Fluminense, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, pela oportunidade.

À família que me incentiva e aos amigos que me suportam.

## RESUMO

A presente dissertação trata do impacto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú, a um tempo enquanto política compensatória face ao megainvestimento do Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú e enquanto constrangimento ao modo de vida das populações tradicionais que habitavam em seu interior e entorno. A pesquisa apresenta digressões aos contextos nacional e internacional da política ambiental em relação às populações tradicionais, aborda as sucessivas transformações no território e as distintas territorializações - rural, industrial, conservação - e sustenta a Lagoa do Açú como lugar de reprodução sociocultural das comunidades locais a partir de um recorte espacial que destaca a comunidade de Quixaba e seus fazeres tradicionais - pesca artesanal e extrativismo de taboa. A metodologia empregada foi o trabalho de campo, realizado por meio de observações durante visitas ao local e entrevistas com atores sociais, além de pesquisa teórica capaz de contextualizar e fundamentar as reflexões ao final. A dissertação se encontra estruturada em quatro capítulos. O primeiro disserta sobre o surgimento da política conservacionista de unidades de conservação e a paulatina e sistemática reação socioambientalista, propugnando a inclusão social de povos e comunidades tradicionais no próprio conceito de sustentabilidade. O capítulo 2 apresenta o território transformado tanto pelo Complexo Portuário quanto pela política de criação do Parque. O capítulo 3 aborda os modos de vida e sustentabilidade praticados pela comunidade de Quixaba, onde pescadores e tecedeiras representam a maior atividade extrativista local. O capítulo 4 acentua o conflito entre as populações tradicionais locais e o Instituto Estadual do Ambiente, gestor do Parque, demonstrando a concepção estratégica na gênese do projeto, onde os valores culturais tradicionais são subsumidos. As considerações finais apontam para a urgência de revisão do modelo conservacionista adotado.

**Palavras-chave:** Parque Estadual da Lagoa do Açú; Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú; Unidades de conservação da natureza; Termo de Compromisso; Conflitos socioambientais.

## ABSTRACT

The present dissertation deals with the impact of the creation of the Lagoa do Açú State Park, at one time as a compensatory policy against the mega-coating of the Açú Logistics, Industrial and Port Complex and as a constraint on the way of life of the traditional populations that inhabited it and environment. The research presents digressions to the national and international contexts of environmental policy in relation to traditional populations, addresses the successive transformations in the territory and the different territorializations - rural, industrial, conservation - and sustains Açú Lagoon as a place of socio-cultural reproduction of local communities from a spatial clipping that highlights the Quixaba community and its traditional practices - artisanal fishing and taboa extractivism. The methodology used was the field work, carried out through observations during site visits and interviews with social actors, as well as theoretical research capable of contextualizing and substantiating the reflections at the end. The dissertation is structured in four chapters. The first one deals with the emergence of the conservative conservationist policies and the gradual and systematic socio-environmentalist reaction, promoting the social inclusion of traditional peoples and communities in the very concept of sustainability. Chapter 2 presents the territory transformed by both the Port Complex and the park creation policy. Chapter 3 addresses the livelihoods and sustainability practices practiced by the community of Quixaba, where fishermen and weavers represent the largest local extractive activity. Chapter 4 emphasizes the conflict between local traditional populations and the State Institute of the Environment, park manager, demonstrating the strategic conception of the genesis of the project, where traditional cultural values are subsumed. The final considerations point to the urgency of revising the adopted conservationist model.

**Key-words:** Lagoa do Açú State Park; Logistics, Açú Industrial and Port Complex; Nature conservation units; Term of Commitment; Socio-environmental conflicts.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1. CONTEXTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL.....</b>	<b>15</b>
1.1 Contextos internacionais.....	16
1.2 Contextos da política ambiental no Brasil: da Serra da Carioca ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e as origens do Termo de Compromisso.....	22
<b>2. COMPLEXO LOGÍSTICO, INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO AÇU: ESPAÇO RURAL TRANSFORMADO EM TERRITÓRIO DO PETRÓLEO E OPORTUNIDADE POLÍTICA PARA CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA LAGOA DO AÇU.....</b>	<b>35</b>
<b>3. A LAGOA DO AÇU COMO LUGAR DE REPRODUÇÃO CULTURAL.....</b>	<b>45</b>
3.1 A pesca artesanal.....	50
3.2 Lagoa: entre o canal e a barra.....	51
3.3 O extrativismo de taboa.....	55
3.4 Os roçados.....	57
<b>4. ANALISANDO OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DAS RESTRIÇÕES DE USO DA LAGOA DO AÇU.....</b>	<b>58</b>
4.1 Um Termo de Compromisso “sob medida”.....	60
4.2 O processo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú.....	62
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>74</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONAMA: Conselho Nacional de Meio Ambiente

CRFB/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

FAO: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FOCO: Fortalecimento da Organização Comunitária

IBAMA: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF: Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal

INEA: Instituto Estadual do Ambiente

MIDAs: Maritime Industrial Development Areas

NEA-BC: Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos

OIT: Organização Internacional do Trabalho

OMS: Organização Mundial da Saúde

ONU: Organização das Nações Unidas

PEA: Projeto de Educação Ambiental

PEA-BC: Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos

PELAG: Parque Estadual da Lagoa do Açú

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

REMA: Rede de Estudo para o Meio Ambiente

RPPN: Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUDEPE: Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA: Superintendência do Desenvolvimento da Borracha

UIPN: União Internacional para a Proteção da Natureza

UICN: União Internacional para a Conservação da Natureza

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WWF: *World Wildlife Fund*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa das Unidades de Conservação previstas para a área de influência do empreendimento. Fonte: INEA, 2012.

Figura 2 - Placa indicando os limites do Distrito Industrial de São João da Barra. Fonte: foto do autor, 2016.

Figura 3 - *stand* que abrigou a sede do PELAG até 2017. Fonte: foto do autor, 2015.

Figura 4 - Juquiá apreendido. Fonte: fotos do autor, 2015.

Figura 5 - Ossos de animais e moldes de pegadas. Fonte: fotos do autor, 2015.

Figuras 6, 7 e 8 - Fotos de satélite com diferentes ampliações localizando Quixaba em relação à Lagoa do Açú. Fonte: Google Earth. Acesso em 2017.

Figuras 9 - percurso pela Lagoa do Açú. Fonte: fotos do autor, 2016.

Figura 10 - canoa utilizada para percurso pela lagoa. Fonte: fotos do autor, 2016.

Figura 11 - Mapa de conflitos elaborado pela comunidade. Fonte: Foto do autor sobre mapa da comunidade realizado junto ao Projeto Observação do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), 2016.

Figura 12 - Manoel Gordo pescando de minjoada na Lagoa do Açú. Fonte: LUBATTI, 1976.

Figura 13 - Barra da Lagoa da Açú: Lagoa à esquerda e o mar à direita. Fonte: Foto do autor, 2016.

Figura 14 - Imagem de satélite da barra da Lagoa do Açú. Fonte: Google Earth. Acesso em 2017.

Figuras 15 - Canal Quitingute: trecho assoreado. Fonte: Fotos do autor, 2016.

Figura 16 - Canal Quitingute: trecho já limpo à direita, com máquinas ao fundo. Fonte: Fotos do autor, 2016.

Figura 17 - Pescadores trabalhando para desassorear o Canal do Quitingute. Fonte: Foto do autor, 2016.

Figura 18 - Taboa nasce espontaneamente na Lagoa do Açú. Fonte: Foto do autor, 2016.

Figura 19 - Feixe de taboa. Fonte: foto do autor, 2016.

Figura 20 - Esteira em processo de confecção no “tía”. Fonte: foto do autor, 2016.

Figura 21- Cartaz divulgando atividades em parceria com a comunidade de Quixaba: “SÁB: 18.03 8:30h às 12h Passeio de barco na Lagoa do Açú: ação de inclusão social junto aos pescadores da localidade de Quixaba”. Fonte: Parque Estadual da lagoa do Açú, INEA, 2017.

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata dos conflitos socioambientais decorrentes de limitações de uso tradicional da Lagoa do Açú por pescadores artesanais em face da criação de um Parque Estadual no local. Por sua vez, este uso vem sofrendo limitações desde 2011 devido às pressões de um conjunto de grandes empreendimentos designado oficialmente como Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú, composto pela Zona Industrial do Porto do Açú e o Distrito Industrial de São João da Barra, localizados no 5º Distrito do Município de São João da Barra, Região Norte Fluminense. Este megaempreendimento da iniciativa privada em parceria com o Governo Estadual e com o Governo Federal iniciou as obras em 2007 e ainda está em expansão, com investimentos públicos do Banco Nacional do Desenvolvimento e de recursos oriundos do Plano Nacional de Logística Portuária. Idealizado como uma zona industrial portuária, o empreendimento demanda uma imensa área em terra totalizando 162 Km<sup>2</sup>, o que motivou processos de desapropriação de pequenos sítios no Açú promovidos pelo Governo do Estado em nome da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro, que logo cedeu o uso da área para a mesma empresa proprietária do Porto, de modo que ambos empreendimentos compreendem, na realidade, uma mesma área contínua gerida pela mesma empresa, a Prumo Logística Global S.A.

Esta dissertação tem como objetivo analisar os conflitos socioambientais, que se intensificaram e se tornaram cada vez mais manifestos, tendo em vista que na mesma época do licenciamento do Porto do Açú, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) atendeu reivindicação de ambientalistas da região e propôs a criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú, com cerca de 82Km<sup>2</sup>, nas imediações do empreendimento e localizado na divisa entre os municípios de São João da Barra e Campos dos Goytacazes, tendo este sido criado em 2012. Neste caso, o INEA inovou e propôs que o decreto de criação já previsse a celebração de Termo de Compromisso com os pescadores artesanais da Região Norte Fluminense que utilizam as áreas do Parque Estadual da Lagoa do Açú para subsistência, condicionando este termo a um cadastro prévio desses pescadores. Porém, este cadastro não foi realizado até agosto de 2018 e o Termo de Compromisso não foi firmado ainda, deixando as comunidades das

imediações do Parque Estadual da Lagoa do Açú preocupadas quanto ao seu direito de continuar a pescar na mesma lagoa em que seus pais, tios, avôs e bisavôs pescavam.

Quixaba é a comunidade onde habitam os maiores usuários da Lagoa do Açú, seja através da pesca sistemática, amparada por uma estrutura de frigoríficos e revenda, seja pela extração e manuseio da taboa, também altamente comercializada.

Na década de 1990, a atuação do “movimento socioambiental” na discussão-base sobre a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação resultou em um instrumento jurídico de princípio contratualista que se convencionou chamar de Termo de Compromisso e que gerou novas discussões sobre o paradigma ainda dominante da expulsão compulsória de comunidades tradicionais que vivem ou usam as áreas inseridas em Unidades de Conservação de proteção integral, como são os Parques Naturais. Porém, muitas comunidades ainda sofrem com processos de expulsão ou exclusão de territórios que ocupam ou usam há gerações. Muitas vezes essa expulsão é fundamentada por discursos que evocam o “interesse público” ao “desenvolvimento sustentável econômica e socialmente, além de ambientalmente correto” do qual essas populações locais e periféricas, via de regra, não se beneficiam.

No Brasil da década de 1970, o interior do país, habitado por comunidades rurais, populações tradicionais, quilombolas e indígenas foi ocupado por empreendimentos do desenvolvimentismo, desconsiderando essas populações. Acompanhando estas zonas de desenvolvimento, foram criadas unidades de conservação de proteção integral em suas imediações como medida de amortecimento dos empreendimentos, impactando duplamente as populações locais, que permaneceram invisibilizadas até o contexto da redemocratização e o reconhecimento da Constituição de 1988. Essa dinâmica parece se repetir no caso do Parque Estadual da Lagoa do Açú.

O trabalho de campo desta pesquisa foi realizado em outubro de 2015, dezembro de 2016 e julho 2018. Optei por concentrar o trabalho de campo partindo das realidades empiricamente observadas na equipe gestora do Parque Estadual da Lagoa do Açú e na comunidade de Quixaba. A intenção era compreender os conflitos emergentes a partir da implantação do Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú e da criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú, este compreendido como espécie de efeito colateral daquele. Procurei observar as ações e as respectivas formas de mobilização dos diversos

atores atuantes neste campo de tensões sociais. Minha entrada no Instituto Estadual do Ambiente, tanto na sede quanto na equipe gestora do Parque Estadual da Lagoa do Açú, se deu por meio do registro da pesquisa neste órgão e do contato com o chefe do Parque Estadual da Lagoa do Açú, que foram facilitados pela coorientadora desta pesquisa, Prof<sup>ª</sup>. Alba Simon, que atuou por vários anos nos quadros do Instituto. A aproximação com Quixaba se deu na ocasião em que fui acompanhar as reivindicações de pescadores da região em sessão especial da Câmara Municipal de São João da Barra que aprovaria a Lei Orçamentária Anual daquele município, a fim de exercer pressão popular para a inclusão de projetos de manutenção e desassoreamento dos canais da região no orçamento municipal. Nesta ocasião, tive a oportunidade de conhecer meu principal interlocutor, o Pescador A, que atua na Associação de Moradores e Pescadores de Quixaba, fundada em 2012, e que promoveu nossa entrada na comunidade.

Entre as dificuldades encontradas durante a construção da relação de pesquisa destaco a situação social complicada em que se encontravam os pescadores da região devido às pressões que sofrem em torno de todo o processo de organização, negociação e reconhecimento de seus direitos, sendo que muitos pescadores apresentavam uma atitude de estranhamento e se encontravam bastante reticentes com relação a qualquer aproximação de pesquisadores. Na maior parte do tempo, mantive (ou melhor, fui mantido) em uma posição lateral, à margem de qualquer contato para além de meus interlocutores, devido à desconfiança generalizada para com agentes públicos e privados.

Para tratar dos conceitos pertinentes à pesquisa, como tradicionalidade, territorialidade e multiculturalismo, recorri a Diegues (2008) que desconstrói a ideia de natureza sem a presença humana, desenvolvendo argumentos no sentido de que as ações de conservação e as áreas a serem especialmente protegidas são escolhas sociais. Aborda as comunidades tradicionais como agentes de conservação do meio ambiente uma vez que seus modos de vida se constituem em simbiose com os recursos naturais que exploram, de modo que através do saber tradicional acumulado por gerações aprenderam a realizar o uso sustentável das áreas que habitam.

Juliana Santilli (2005) aborda a influência do movimento socioambientalista na ordem jurídica, a partir de articulações políticas entre os movimentos sociais e estes,

consagrando “novos” direitos à diversidade biológica e cultural. A autora propõe uma abordagem essencialmente multidisciplinar, mais adequada à compreensão de conceitos inseridos nas normas socioambientais. Nesse sentido, afirma a natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível destes “novos” direitos.

As discussões sobre o caráter participativo dos processos de elaboração e gestão das Unidades de Conservação e a importância da valorização do saber tradicional para a conservação da natureza também são aprofundadas por Lindoso e Parente (2014). Partindo de entrevistas com os geraizeiros, sua pesquisa enseja reflexões sobre a criminalização de fazeres locais tradicionais e da legitimidade do saber externo.

Barretto Filho (2004) apresenta uma história social das áreas de proteção integral no Brasil, demonstrando que a criação destas estão relacionadas aos ciclos de desenvolvimento e expansão da fronteira agrícola e industrial. Neste sentido, entende que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação é relativamente recente se considerado toda a profundidade histórica analisada pelo autor. Por fim, ressalta a importância da garantia de direitos territoriais de grupos étnicos, por considerar que estes são partes integrais da conservação da natureza.

Wey de Brito (2003) dá suporte a uma regressão histórica da institucionalização da política ambiental com foco nas transformações conceituais do símbolo “Parque Natural” ao longo do tempo, demonstrando que a ideia de Parque Natural não é monolítica, mas um grande consenso (por vezes dissenso) no imaginário ocidental. As discussões e modelos de conservação idealizados em âmbito internacional por Organizações Não-Governamentais atuantes em organismos multilaterais, como as agências da Organização das Nações Unidas, influenciaram as políticas ambientais locais na periferia do capital, como na África e na América Latina, promovendo uma planificação da política ambiental nestes países, muitas vezes ignorando realidades locais e legitimando processos de deslocamento compulsório e apropriação de espaços tradicionalmente ocupados por minorias étnicas restantes dos processos coloniais ou resultantes dos processos de formação das sociedades nacionais.

Por fim, mas não menos importante, a obra de Lubatti (1976), “O folclore na vivência atual de Açú, Marreca e Quixaba (Campos-RJ)”, foi importantíssima por identificar formas de fazer e viver próprias dessas comunidades que foram transmitidas

até as gerações atuais, como as técnicas e petrechos de pesca, as regras e costumes sociais, como a divisão do trabalho de acordo com o gênero, as técnicas de extração e confecção de esteiras de taboa trançadas no *tiá*, assim como se configura enquanto marco comparativo entre o quadro na década de 1970 e as minhas observações no presente, como o hábito de se fazer roçados e criar animais nas margens das lagoas que, embora tenham diminuído consideravelmente, ainda estão presentes.

Quanto às técnicas e procedimentos metodológicos, para traçar o perfil da comunidade de Quixaba, identificar possíveis conflitos e entender o papel dos projetos de educação ambiental, foi necessário utilizar procedimentos para coleta de dados qualitativos como observações, entrevistas e conversas com atores sociais, meus interlocutores principais, ou outros atores indicados por estes, além de análise de imaginário e do cotidiano da comunidade, a fim de se obter testemunhos e ideias que pudessem confirmar ou rejeitar as hipóteses elencadas. Além disso, busquei dados quantitativos em pesquisas anteriores que tenham tratado de realizar levantamentos de perfil socioeconômico ou de conflitos socioambientais na região aqui pesquisada.

Para dimensionar e contextualizar os empreendimentos e relacioná-los com o Parque Estadual da Lagoa do Açú foi necessário analisar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental dos empreendimentos, assim como o Plano Diretor de São João da Barra e o processo administrativo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú. Antes de tudo foi necessário coletar estes documentos para, então, proceder à análise documental dos mesmos.

Para obter os documentos, visitas à sede do Instituto Estadual do Ambiente e buscas nos sítios eletrônicos da Câmara de Vereadores de São João da Barra e da Prumo Logística S.A foram uma boa forma de começar, colhendo informações valiosas como a cópia integral do processo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú contendo o estudo preliminar de implementação, transcrições das Audiências Públicas e de reuniões do representante do Instituto Estadual do Ambiente com o presidente da Colônia de Pescadores de São João da Barra e com promotor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em Campos dos Goytacazes.

Na análise comparativa entre o Termo de Compromisso previsto no Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú e o do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação, foi necessário identificar em quais pontos os Termos de Compromisso se aproximam e se diferem. Já para efetuar uma comparação distintiva entre Termo de Compromisso e Termo de Ajuste de Conduta, foi preciso pesquisa bibliográfica para identificar pesquisas anteriores que possam ter se debruçado sobre a questão.

Também lancei mão de entrevistas abertas semiestruturadas com o Diretor de Biodiversidade, Áreas Protegidas e Ecossistemas do Instituto Estadual do Ambiente na época do planejamento e criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, Sr. André Ilha, e com o Chefe do Parque Estadual da Lagoa do Açu desde a sua criação até os dias atuais, Sr. Heron Costa. Ambas entrevistas complementaram aquilo que era observado e ofereceram pontos de vistas privilegiados destes agentes que não só participaram do processo de planejamento, criação e gestão do Parque Estadual da Lagoa do Açu “por dentro”, como também construíram o processo em si.

Os dados que obtive, em sua maioria, foram dados primários levantados e trabalhados diretamente a partir das técnicas e procedimentos desenvolvidos no âmbito desta pesquisa, mas não está excluída a utilização de dados secundários retirados de estudos e diagnósticos quantitativos realizados por outros pesquisadores, principalmente de dissertações e teses do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, assim como informações obtidas pelo projeto “Diagnóstico das atividades econômicas e sociais em Unidades de Conservação: uma análise dos conflitos socioambientais existentes no Parque Estadual da Lagoa do Açu/RJ” desenvolvido com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, sob coordenação geral do Professor Napoleão Miranda, com coordenações adjuntas justamente de meus orientadores, professores Wilson Madeira Filho e Alba Simon, projeto onde também participei em sua fase inicial, além do grande rol pesquisas da Universidade Estadual do Norte Fluminense estruturadas a partir do *Programa Petrobrás de Educação ambiental na Bacia de Campos*, em especial o projeto *Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos* e o *Projeto Pescarte*. Naturalmente, acrescente-se a esse conjunto as dissertações do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense e artigos publicados em revistas científicas especializadas e anais de eventos acadêmicos.

## 1. CONTEXTOS DA POLÍTICA AMBIENTAL

É comum que as narrativas sobre o movimento de criação de áreas naturais protegidas se iniciem na criação do *Yellowstone National Park* (1872) como paradigma preservacionista de um modelo de sucesso que se difundiu e influenciou a criação de áreas naturais protegidas em todo o mundo, principalmente outros parques naturais.

Porém, a seleção de determinadas áreas a serem destacadas e mantidas separadas dos processo de apropriação da natureza precede *Yellowstone*, sendo que mesmo nos Estados Unidos da América podemos citar o precursor *Yosemite National Park*, criado oito anos antes, em 1864, mas oficialmente alçado a *national park* somente em 1890. Podemos citar, ainda, parques para ursos e leões na Pérsia de 1800 a.C, reserva natural na Índia do século III a.C ou a floresta de Bialo Wiesa, integralmente protegida pelo Rei Jagellon da Polônia, em 1423 (WEY DE BRITO, 2003, p.19). Para citarmos um exemplo geotemporal mais próximo, a Floresta da Tijuca foi criada em 1861 por ato oficial de D. Pedro II, que ordenou a desapropriação das fazendas de café e o reflorestamento da área após uma crise hídrica assolar o Rio de Janeiro do século XIX (BARRETO FILHO, 2004, p. 54).

Com isso, quero demonstrar que o conceito (ou a ideia) de parque natural não é monolítico, mas sim construído por processos dialéticos e, por isso mesmo, variam de acordo com o lugar e o tempo histórico, o que leva à polissemia do termo, ou seja, o símbolo “parque” pode ter múltiplos significados. Desta forma, é preciso fazer um alerta para o risco do anacronismo ao se utilizar o termo parque natural indistintamente para realidades diversas.

Sem dúvida, o sucesso do modelo *Yellowstone* contribuiu sobremaneira para a difusão da designação “parque nacional”, tornando-a mais importante que seu conceito, e impulsionando globalmente o fenômeno de criação de áreas naturais protegidas (MACHLIS e TICHNELL, 1985), principalmente como fator de convencimento político e popular da necessidade de criação de áreas naturais protegidas nos países periféricos (MARETTI, SALLES e DA COSTA, 1992). Porém, as motivações de sua criação e suas características e objetivos originais não permanecem alinhados com as questões atuais da conservação da natureza porque essa ideia foi transformada por um

processo histórico de construção de significados e hoje está baseada em valores e paradigmas distintos.

### **1.1 Contextos internacionais**

O pressuposto da socialização do usufruto das belezas cênicas naturais por toda a população fundamentou a criação de áreas naturais protegidas em muitos países, principalmente parques naturais. A área escolhida para o *Yellowstone National Park*, por exemplo, deveria ficar “reservada e separada da colonização, ocupação ou venda (...) dedicada e destacada para parque público (...) em benefício e desfrute do povo (...) e que toda a pessoa que se estabeleça ou ocupe esse parque (...) será desalojada do lugar” (AMEND, 1991, p. 03).

A partir disso, podemos depreender que o objetivo do Yellowstone era conservar inalterado um fragmento do Novo Mundo em estado anterior à chegada do colonizador, como símbolo da façanha da conquista colonial, mantendo a paisagem primitiva como um museu a céu aberto, oportunizando às gerações futuras o testemunho da glória ufanista. Apesar de, na época, ter sido considerada uma vitória dos preservacionistas por não permitir o uso direto dos recursos naturais, nada tinha a ver com proteção especificamente à natureza, mas sim com a proteção do patrimônio histórico-cultural da colonização *yankee*, impedindo a apropriação particular deste patrimônio “difuso”.

Em 1933, os parques já estavam espalhados por várias partes do mundo, mas ainda não se tinha tentado estabelecer um conceito universal para esta área natural protegida. Para esse fim, a Convenção para Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural reuniu-se em Londres. Considerando que aos objetivos originais dos sistemas de áreas naturais protegidas foram sendo incorporados novos conceitos que priorizavam a conservação da biodiversidade e dos bancos genéticos, a Convenção definiu que os parques nacionais deveriam ter as seguintes características (WEY DE BRITO, 2003, pp. 22-23):

- a) controle pelo poder público;
- b) inalterabilidade dos limites;
- c) inalienabilidade;

- d) objetivar propagação, proteção e preservação da fauna e flora e preservação de objetos de interesse estético, geológico, pré-histórico, arqueológico e outros de interesses científicos;
- e) benefício e desfrute do público em geral;
- f) proibição da caça, abate ou captura de fauna e destruição ou coleta de flora, exceto sob a direção ou controle das autoridades responsáveis;
- g) instalações de apoio aos visitantes.

Interessante observar que McCormick (1992, p. 37) comenta, sobre o fato de a maioria dos países coloniais africanos terem assinado a Convenção, que esta definição talvez tenha levado à antipatia das populações locais para com o conceito de proteção à vida selvagem, pois “os animais estavam sendo protegidos por razões não práticas e desconsiderando os direitos tradicionais de caça”, sendo esta uma das primeiras manifestações de preocupação com os direitos de comunidades tradicionais no que se refere a permanência e uso dessas áreas.

A Conferência para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, também conhecida como Convenção Panamericana, realizou-se em Washington, em 1940, com objetivo de discutir experiências e resultados da Conferência de Londres e como forma de comprometer os países da América Latina a criarem áreas naturais protegidas, além de uniformizar os conceitos e os objetivos dessas áreas. Nesse contexto, a definição de parques nacionais reforçou a definição da Conferência de 1933, com foco na conservação da paisagem e das espécies, caracterizando-se como uma ação de difusão da Convenção de 1933 para os países sul-americanos.

A fundação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em 1948, como resultado de um congresso organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em parceria com o governo francês a fim de promover a cooperação internacional para conservação da natureza, é um marco importante na organização de uma política ambiental em âmbito internacional, sendo um fórum que engloba agências governamentais, Organizações Não-Governamentais e corporações empresariais multinacionais.

Diante da constatação do crescente número de plantas em extinção, iniciou-se uma tendência de manutenção de habitats em vez de espécies específicas, o que exerceu influência na UIPN, que passou a dar mais atenção à conservação, inclusive alterando seu nome para União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) alguns anos mais tarde. Em 1960, foi criada a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas com o objetivo de monitorar áreas naturais protegidas e orientar seu manejo e manutenção (QUINTÃO, 1983). No mesmo ano, foi lançado o *Red data book*, mais conhecido como “a lista das espécies ameaçadas de extinção”, contendo 135 espécies animais, principalmente os mamíferos de grande porte mais populares entre o público em geral.

Em 1957 foi promulgada a Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ONU) sobre “a proteção e integração das populações indígenas e outras populações tribais e semitribais” no interior dos Estados Nação, remontando a preocupação com estas minorias étnicas suscitada pelos genocídios promovidos durante a Segunda Guerra Mundial. Essa convenção tinha a intenção de promover o assimilacionismo e integracionismo dos povos tribais que representavam minorias restantes dos processos coloniais dos Estados Nação às sociedades nacionais.

A UIPN organizou a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais, em Seattle, 1962. Apesar dessa conferência ter ficado conhecida pela importância que deu à conservação dos ambientes marinhos, mais nos interessa a incorporação da possibilidade de existirem exceções ao princípio geral da não exploração dos recursos naturais estabelecido para os parques através do zoneamento. Essa novidade “criava a possibilidade de proteger grandes ecossistemas sob a forma de parques nacionais, mesmo que algumas de suas partes fossem aproveitadas pelos homens” (FORSTER, 1973, apud AMEND e AMEND, 1992).

A 10ª Assembleia Geral da UICN aconteceu em 1969 em Nova Delhi, sendo a oportunidade de se definir um novo conceito para os parques nacionais, a partir das experiências em andamento e das recomendações de 1962. Apesar das expectativas, a definição de parque pouco foi alterada, se resumindo a introduzir a proteção de habitats e reforçar a lógica de controle pelo poder público e do não uso dos recursos naturais, além da garantia de acesso controlado aos visitantes (WEY DE BRITO, 2003, p. 27).

No ano anterior, 1968, havia ocorrido a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, mais conhecida como Conferência da Biosfera, organizada por diversas agências da Organização das Nações Unidas (ONU) como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) em parceria com a UICN, com o objetivo de discutir o impacto humano sobre a biosfera, entendida como “aquela parte do mundo em que a vida pode existir” (MCCORMICK, 1992, p. 98) e convencer as nações periféricas da necessidade da conservação. Como resultado dessa conferência, foi lançado o programa *O Homem e a Biosfera*, que apregoava o uso racional dos recursos ambientais, defendendo certo equilíbrio nas relações entre o homem e seu ambiente na busca pelo desenvolvimento. As Reservas da Biosfera foram idealizadas para aperfeiçoar a relação homem-natureza, constituindo-se ao mesmo tempo como mostras representativas dos biomas do globo, exemplos de gestão harmoniosa de diferentes culturas, laboratórios de experimentação do desenvolvimento sustentável e centros de monitoramento. Além de ter sido a origem de um novo tipo de área natural protegida, a Conferência da Biosfera teve como conclusões mais importantes:

(...) era preciso dar ênfase ao entendimento do caráter inter-relacionado do meio ambiente, e que o uso e a conservação racional do meio ambiente humano e das áreas naturais protegidas dependiam não só das questões científicas, mas sobretudo das dimensões política, social e econômica, que estavam fora de sua esfera de ação (WEI DE BRITO, 2003, p. 28).

Desde a década de 1950 aconteceu um progressivo aumento no número de áreas naturais protegidas, mas foi durante as décadas de 1970 e 1980 que houve uma acentuada expansão do estabelecimento dessas áreas, a maioria parques naturais e reservas biológicas nos países periféricos. Como já comentado, muitos grupos étnicos foram desalojados para a implantação de áreas naturais protegidas, o que chamou a atenção da comunidade internacional para uma série de conflitos envolvendo esses grupos.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 e mais conhecida como Conferência de Estocolmo, foi praticamente um

desdobramento da Conferência da Biosfera, sendo a primeira ocasião em que foram discutidos os problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global com objetivo de definir ações práticas e a fim de estabelecer um compromisso entre Estados-Nação quanto à efetivação destas ações corretivas. Um dos resultados mais expressivos da Conferência de Estocolmo foi a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Talvez o maior legado da Conferência de Estocolmo tenha sido a inserção definitiva das questões ambientais na agenda mundial e o estabelecimento do conceito de que os problemas ambientais transcendem fronteiras, e que estavam relacionados a questões de ordem política, econômica, social e cultural (WEY DE BRITO, 2003, p. 29).

Nesse mesmo ano de 1972, finalmente acontece a incorporação oficial do princípio do zoneamento às definições de parques nacionais durante a 11ª Assembleia Geral da UICN, em Banff, Canadá, e ratificadas pelo II Congresso Mundial de Parques Nacionais, realizado no mesmo ano em Yellowstone, de modo que se reconheceu que comunidades humanas com características culturais específicas faziam parte desses ecossistemas que se desejava proteger. Foram definidas onze zonas divididas em três grupos:

a) Zonas Naturais Protegidas:

zonas de proteção integral;  
zona de manejo de recursos;  
zona primitiva ou silvestre.

b) Zonas Antropológicas Protegidas:

zona de ambiente natural com culturas humanas autóctones;  
zonas com antigas formas de cultivo;  
zona de interesse especial.

c) Zonas Protegidas de Interesse Arqueológico ou Histórico:

zona de interesse arqueológico;  
zona de interesse histórico.

A 12ª Assembleia Geral da UICN, em 1975, em Kinshasa, no Zaire, discutiu questões relacionadas com a expulsão de grupos étnicos e deu um passo à frente ao

reforçar que o estabelecimento de áreas naturais protegidas não trouxesse como consequência a desagregação cultural e econômica desses grupos que não afetam a integridade ecológica da área, como comunidades indígenas. Apesar disso, populações locais que não eram tão facilmente identificadas como grupos étnicos continuavam como um problema ainda não muito bem equacionado.

O programa Estratégia Mundial para a Conservação, produzido pela UICN, PNUMA e *World Wildlife Fund* (WWF) em 1980, pretendia ser um programa mundial de conservação da natureza que defendia a administração do uso humano dos recursos naturais, de modo que pudesse produzir os maiores benefícios sustentáveis para as gerações atuais, embora mantendo seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações futuras.

Foi somente em 1982, na ocasião do III Congresso Mundial de Parques, em Bali, na Indonésia, que surgiram preocupações mais claras com as relações homem-áreas naturais protegidas, tendo sido reafirmado o direito das comunidades com características culturais específicas aos seus territórios, inclusive com recomendações sobre o manejo conjunto dessas áreas com seus habitantes originais (DIEGUES, 1994). Em 1985, a ONU e UICN passaram a incluir na lista de parques nacionais aqueles cujo interior existissem áreas com povoados, contanto que permanecessem em uma zona específica e não prejudicassem a conservação, obedecendo ao princípio do zoneamento.

A recusa por parte dos povos indígenas e tribais a uma ideia hegemônica de cultura e civilização, vez que a ideologia assimilacionista da Convenção 107 não se traduziu em um ideal de igualdade entre todos, pois manteve intacta a distinção entre aquele que assimilava e “o outro” assimilado (LOBÃO, 2014), criou as condições para a construção de uma nova convenção sobre o lugar destes povos no interior dos Estados Nação. Nesse contexto, foi promulgada a Convenção 169 da OIT, em 1989, pautada no sentido da autonomia e autodeterminação dos povos originários.

No IV Congresso Mundial de Parques, em Caracas, 1992, a questão das populações residentes em áreas naturais protegidas figurou como um dos temas centrais das discussões. O resultado foi o fortalecimento de alguns conceitos, como a importância da integração das áreas protegidas aos planos de desenvolvimento dos diferentes países e a necessidade de se criar mais e melhor manejadas áreas naturais

protegidas, conceitos que foram posteriormente aprofundados durante os debates da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que aconteceria naquele mesmo ano no Rio de Janeiro. Além disso, os direitos dos povos indígenas sobre suas terras foram ratificados, consequência do cada vez mais presente entendimento de que o destino das áreas naturais protegidas está ligado ao apoio e ao destino das populações locais (UICN, 1993; WEST e BRECHIN, 1991).

Até esse momento, das categorias de áreas naturais protegidas existentes, somente os parques naturais e as Reservas da Biosfera possuíam uma política internacional delineada, entretanto essa política não era totalmente clara no caso dos parques. O ponto que continua insatisfatoriamente explicitado é o da ocupação humana. Alguns países como Inglaterra (DOWER, 1945, p. 44 apud HARMON, 1994, p. 34), Canadá e Japão (JICA, 1990) experimentaram particularidades conceituais que introduziram modelos alternativos de parque nacional mais permissivos ao uso e ocupação de suas áreas pelas populações residentes, contribuindo tanto para a difusão do conceito de parques nacionais quanto influenciando no surgimento de outras categorias de manejo (WEST e BRECHIN, 1991, xix).

Na 19ª Assembleia Geral da UICN, Buenos Aires, em 1994, almejou-se alcançar maior entendimento dos conceitos das diferentes categorias de manejo, permitindo maior flexibilidade à aplicação e interpretação do sistema, com menor grau de prescrição quanto à zonificação, classificação, autoridade de manejo e propriedade das terras e definindo princípios que deveriam guiar o estabelecimento das unidades. No mesmo ano, a Comissão de Parques Nacionais e áreas Naturais Protegidas da UICN definiu um novo sistema de categorias de áreas naturais protegidas onde os parques eram definidos como categoria que tolerava moderadas intervenções humanas e especialmente o uso sustentável dos recursos naturais por parte de etnias indígenas, rompendo, assim, com o paradigma do impedimento de toda e qualquer exploração ou ocupação (WEY, 2003, p. 44).

## **1.2 Contextos da política ambiental no Brasil: da Serra da Carioca ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação e as origens do Termo de Compromisso**

Em suas notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil, Barreto Filho nos conta que desde 1658 já se falava na defesa das florestas para proteção dos pequenos rios da Serra da Carioca. A preocupação não era para menos, vez que os habitantes da cidade dependiam quase que exclusivamente dos rios Carioca e Maracanã para o seu abastecimento. Porém, com a substituição das matas das encostas da Serra por extensos cafezais por volta de 1800 e com a chegada da família real em 1808, o que provocou um imediato aumento populacional de 25% (DRUMMOND, 1997, p. 215), a cidade passou a sofrer com crises de abastecimento de água.

O governo imperial, em 1817 e 1818, baixa decretos proibindo o corte de árvores próximas aos mananciais e mandando avaliar terras de particulares para fins de desapropriação (DRUMMOND, 1997, p. 221). Já nessa época, haviam pessoas preocupadas com a destruição dos recursos naturais no Brasil, como José Bonifácio de Andrada e Silva, que sugeriu, em 1821, que fosse criado um setor administrativo para as matas e bosques (VICTOR, 1975), com vistas no seu potencial científico (DIEGUES, 1994, p. 102). Em 1833 e 1837, em meio a uma grave seca, são criadas Reservas de Florestas. Em 1844, retoma-se a ideia da desapropriação visando a recuperação florestal e, mesmo antes de concluir as desapropriações, inicia-se um programa emergencial de plantio de árvores em terras particulares na Tijuca. Em 1856 são concluídas as primeiras desapropriações e em 1860 são desapropriadas as nascentes necessárias para abastecer a cidade, até que, finalmente em 1861, são criadas as Florestas da Tijuca e das Paineiras (DRUMMOND, 1997, p. 221), podendo esta ser considerada a primeira tentativa oficial de uma política conservacionista. Vale, ainda, comentar que a primeira proposta de criação de parques nacionais propriamente ditos foi apresentada por André Rebouças ainda em 1876 que, inspirado pelo modelo *Yellowstone*, propôs a criação dos Parques Nacionais de Sete Quedas e da Ilha do Bananal, que não chegaram a ser criados. Mais ou menos nessa mesma época, foram criados parques nacionais em outros países da América Latina, como México (1876), Argentina (1903) e Chile (1907) (MOORE e ORMAZÁBAL, 1988).

Importante comentar que a iniciativa de reflorestamento do maciço da Tijuca foi apoiada e promovida pela elite cidadina, que encontrava nas matas das encostas da Serra

um refúgio da cólera e da febre amarela decorrentes das condições sanitárias periclitantes na cidade (DEAN, 1996, p. 225), devemos lembrar, em um contexto de crise hídrica. Podemos, então, observar que esta iniciativa inédita de reflorestamento tinha dois aspectos: manutenção de recursos naturais, no caso a água, e uso público, sendo paisagisticamente planejado e destinado ao lazer do público em geral (DRUMMOND, 1997, p. 228).

É assim que chegamos ao fim do século XIX com uma coleção dispersa e desarticulada de hortos e jardins botânicos, mistos de passeios públicos, entregues às administrações provinciais e estaduais, duas florestas e outras tantas terras públicas na capital consideradas Reservas Florestais, sujeitas a inúmeras mudanças de jurisdição ao longo de meio século, e uma iniciativa de reflorestamento indicativa da crescente preocupação das elites com o desmatamento e a conservação das matas (BARRETO FILHO, 2004, p. 55).

Assim, o Brasil chega ao século XX com uma política ambiental indefinida, contando com uma pluralidade de categorias de áreas naturais protegidas: florestas nativas, florestas protetoras, reservas florestais, hortos florestais, jardins botânicos, estações biológicas, estações experimentais, postos zootécnicos, fazendas modelo etc.

Em 1911 é criada a Reserva Florestal do Acre, pensada como banco biológico no intuito de conservar a flora e a fauna indígenas para que se pudesse apoiar em seus estoques para reposição, na linha dos bancos genéticos ou reservatórios de germoplasma (GARCIA, 1986). As décadas subsequentes se caracterizam por uma enorme produção legislativa e criação de instituições relacionadas à gestão dos recursos naturais, como o Código Florestal (Decreto 23.793/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.672/1934), Código de Águas (Decreto 24.643/1934), o Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/1967), além do já criado Serviço Florestal do Brasil (Decreto 4.421/1921) para conservação e aproveitamento das florestas. O Código Florestal de 1934, em especial, reconheceu as categorias parques nacionais, florestas nacionais, estaduais e municipais e florestas protetoras, além de introduzir a noção de área reservada. Além disso, a Constituição de 1934 introduziu na legislação brasileira a categoria de monumento público natural.

Sobre o Código Florestal de 1934, podemos citar duas características negativas principais: permissão aos proprietários para homogeneizar as florestas visando maior

rendimento econômico (o que significa substituir as variadas espécies vegetais presentes em uma propriedade por uma única espécie com maior valor econômico, como eucalipto ou pinus) e a interpretação duvidosa do dispositivo que obrigava proprietários a manterem pelo menos um quarto da mata, que não oferecia clareza quanto ao valor sobre o qual incidiria essa fração, ou seja, se sobre o total da mata original ou sobre a mata existente no momento da aquisição por cada proprietário (VICTOR, 1975, p. 27).

Apesar de a primeira menção oficial à categoria parque nacional datar de 1921, o primeiro parque nacional foi criado somente em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, sendo seguido por outros dois em 1939: Iguaçu e Serra dos Órgãos. A criação destes parques baseou-se na ideia de proteger paisagens de grande beleza cênica, os monumentos naturais, quais sejam, o maciço de Itatiaia, as Cataratas do Iguaçu e o maciço da Serra dos Órgãos.

Em 1948, foi aprovada pelo Congresso Nacional e ratificada (incorporada ao sistema jurídico pátrio) em 1965, a Convenção para Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Naturais dos Países da América, da qual o Brasil foi signatário em 1940, em Washington, e que estabelecia novas categorias de unidades de conservação: parque nacional, reserva nacional, monumento natural e reserva de região virgem (WWF, 1994).

Uma segunda geração de parques veio na virada da década de 1950 e 1960, acompanhando a marcha para o Oeste e a fundação de Brasília. Esse movimento programado e planejado em direção à ocupação do interior do país fica aparente na criação de cinco parques nacionais no Centro-Oeste (Araguaia, Emas, Tocantins, Brasília e Xingu) e oito em outras regiões (Ubajara-CE, Aparados da Serra-RS/SC, Sete Quedas-PR, Caparaó-MG/ES, Sete Cidades-PI, São Joaquim-SC, Rio de Janeiro e Monte Pascoal-BA). Interessante notar que a motivação para criação do Parque Nacional de Brasília teve estreita relação com a proteção de mananciais para o abastecimento da nova capital (BARRETO FILHO, 2004, p. 57).

Nesta época, a presença de povos indígenas nas áreas escolhidas para a instalação de parques, como no caso do Xingu e do Araguaia, não era vista como um problema, mas sim como “um atrativo a mais a adicionar um toque de exotismo e autenticidade à paisagem natural primitiva” (BARRETO FILHO, 2004, p. 58). Em um

primeiro momento, chegou-se a propor que o Xingu fosse um “parque indígena” de modo que preservasse uma amostra do Brasil pródigo (BARRETO FILHO, 2004, p. 58).

O projeto desenvolvimentista empreendido pelo regime militar nos anos seguintes baseou-se na falsa ideia de “vazio demográfico” para promover a expansão induzida da fronteira agrícola para a Amazônia, através de projetos de colonização oficial, e ocupar o território nacional com projetos de desenvolvimento econômico-industrial a partir da criação de localizações privilegiadas para a valorização de capitais privados e o crescimento de pólos industriais, via subsídios e investimentos públicos na infraestrutura regional (BARRETO FILHO, 2004, p. 59).

Diante da obsolescência do Código Florestal de 1934 e da devastação dos recursos florestais, o regime ditatorial edita o Código Florestal de 1965. Neste código aparece, pela primeira vez, a divisão conceitual entre unidades de conservação restritivas ou de uso indireto (parques nacionais, reservas biológicas) e unidades de conservação não restritivas ou de uso direto (florestas nacionais, florestas protetoras, florestas remanescentes, reservas florestais, parques de caça florestais) - WEY DE BRITO, 2003, p. 58. Segundo Mauro Víctor (1975), este novo código florestal confundia a propriedade da floresta com a propriedade do solo, fazendo com que toda a limitação ao uso da floresta colidisse com o direito de propriedade, enfraquecendo bastante essas medidas.

Em 1969, quando os debates sobre os povos indígenas e tribais já se encontravam avançados no âmbito internacional quanto a uma migração do paradigma da integração para o da tolerância, o Brasil incorpora com atraso uma questionada e frágil Convenção 107 da OIT ao seu ordenamento jurídico. Sem dúvidas que os preceitos desta convenção estavam alinhados com os projetos desenvolvimentistas já mencionados, mas também não há dúvidas de que as propostas de novas categorias que surgem como forma de superar a hierarquia entre raças, como o etnocentrismo (LÉVI-STRAUSS, 1976), a partir da próxima década, exerceram grande influência no Brasil.

Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF) como autarquia do Ministério da Agricultura, com o objetivo de promover a utilização racional à proteção e conservação dos recursos naturais. Em 1972, foi criada a

Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, também orientada para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos ambientais. Enquanto Nogueira Neto (1991, p. 23) considera que a convivência entre IBDF e SEMA constituiu-se como uma “competição saudável”, relatórios da época entendiam que a existência concomitante das duas instituições com atuação semelhante fazia vigorar legalmente dois sistemas de áreas naturais protegidas distintos e paralelos sem coordenação entre si (WEY DE BRITO, 2003, p. 60).

Em 1979, o IBDF propôs a I Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, estabelecendo a região amazônica como prioritária para a criação de novas unidades de conservação. Durante esse processo, o IBDF inspirou-se nas diretrizes para o estabelecimento de unidades de conservação desenvolvidas pela UICN no ano anterior, deixando transparecer a influência de conceitos e diretrizes internacionais. A principal característica desse processo foi o reforço que deu a necessidade do uso de critérios eminentemente técnico-científicos na criação de unidades de conservação, além de prever outras categorias como monumento nacional, santuário da vida silvestre e estrada-parque (WEY DE BRITO, 2003, p. 61).

É também de 1979 o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, que introduziu a necessidade da elaboração de planos de manejo para todos os parques nacionais, cujo principal objetivo foi a determinação do zoneamento dos parques. Este regulamento definiu sete zonas, quais sejam: zona intangível, zona primitiva, zona de uso extensivo, zona de uso especial, zona histórico-cultural, zona de uso intensivo e zona de recuperação, sendo que nenhuma delas corresponda à realidade da ocupação humana no interior das unidades de conservação de proteção integral, característica própria da então zona de ambiente natural com culturas autóctones proposta na 11ª Assembleia Geral da UICN de 1972 ou nas zonas antropológicas.

Até 1974, quando foi criado o Parque Nacional da Amazônia em Itaituba-PA, havia apenas o Parque Nacional do Araguaia e as mais de dez reservas florestais “de papel”, criadas em 1911 e 1959, que nunca chegaram a ser implementadas. Porém, principalmente a partir da década de 1980, deu-se um grande impulso na criação de novas unidades de conservação de proteção integral no país, em particular na Amazônia (GUIMARÃES, 1991, p. 166). Ao todo, foram criadas vinte Unidades de Conservação

de proteção integral entre 1979 e 1985, o que levou esse período a ficar conhecido como a década do progresso para os parques nacionais sul-americanos (BARRETO FILHO, 2004, p. 58). Nesse mesmo período também se deu uma quantidade expressiva de medidas administrativas e jurídicas como a elaboração do Regulamento dos Parques Nacionais do Brasil, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, a regulamentação das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.

Aqui precisamos apontar a aparente contradição de que o momento em que o regime militar levou adiante as políticas hoje responsabilizadas por impactos sociais e ambientais na região amazônica coincide justamente com aquele em que mais se avançou em termos de medidas conservacionistas por meio da criação de unidades de conservação de proteção integral. Essa relação é mais do que o resultado de um mero concurso favorável de circunstâncias, devendo-se a um conjunto complexo de fatores, tais como gestão estatal estratégica do território como instrumento e condição da via brasileira - autoritária - para a modernidade (BARRETO FILHO, 2004, p. 59).

O plano dos preservacionistas era dar uma resposta rápida e eficiente aos anseios cada vez maiores do projeto desenvolvimentista. Assim, a criação de áreas protegidas acompanhou os novos empreendimentos, funcionando como zonas de amortecimento entre os novos polos de desenvolvimento (ESTERCI e FERNANDEZ, 2001, p. 21). Acontece que tanto o desenvolvimentismo quanto o preservacionismo ignoraram ou desconsideraram a existência de populações locais residentes nestas áreas. O imaginário do vazio demográfico do interior do país se deparou com a realidade de que aquelas terras estavam, sim, ocupadas por índios e quilombolas, assim como por outras comunidades locais. Estas comunidades não utilizavam, obviamente, somente as áreas destinadas à moradia, mas também aquelas necessárias ao seu sustento e reprodução (DIEGUES, 2008, p. 87), de modo que os recém-instalados empreendimentos passaram a afetar seus modos de vida. Assim como a ameaça de criminalização daquelas comunidades que estivessem no interior de Unidades de Conservação de proteção integral, onde a fiscalização era praticamente inexistente.

Essa relativa facilidade de se estabelecer Unidades de Conservação de proteção integral nas décadas de 1970 e 1980 é comumente atribuída à astúcia política dos

planejadores da conservação conjugada ao ambiente tecnocrático do Governo Federal no regime militar e às oportunidades que assim se apresentaram para se avançar nas propostas de criação de tais áreas. Isso fez com que prevalecesse um entendimento de que a conservação da natureza era um setor técnico e burocrático e que todo o questionamento às políticas de desenvolvimento deveriam ser encaminhadas dentro dos marcos da técnica e da ciência. Nesse sentido:

(...) a conservação da natureza na Amazônia (...) avançou quando as circunstâncias políticas eram favoráveis e quando um conjunto de princípios consistentes, pretensamente científicos e taticamente selecionados, coadunaram a política de conservação com os valores dominantes da administração tecnocrática do regime militar (BARRETO FILHO, 2004, p. 61).

Desta forma, a criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e outras Unidades de Conservação de proteção integral na Amazônia nesse período estiveram relacionadas com uma das dimensões da via autoritária brasileira para a modernidade, em que a politização e a manipulação do território foram fundamentais no processo de modernização da estrutura econômica do país, sem alterar, no entanto, sua estrutura social hierárquica (BARRETO FILHO, 2004, p. 61).

Em 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente trouxe, de forma inédita, uma definição legal de meio ambiente, qual seja, “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. No mesmo ano, foi estabelecido o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que, à época, sob direção do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), visava constituir-se como um conjunto articulado de instituições, entidades, regras e práticas dos entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) e de fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (USP, 1991 apud WEY, 2003, p. 63).

Em 1982, diante da falta de categorias de manejo próprias aos objetivos nacionais da conservação, do número excessivo de terminologias para unidades de conservação não consensuais quanto à sua definição, da sobreposição de unidades de conservação de fins diversos e da confusão de atribuições, foi proposta a II Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, que, além da definição de

critérios técnico-científicos para a indicação e implantação de unidades de conservação e a ênfase à proteção da biodiversidade, buscou a criação de novas categorias de manejo. Em 1984, foram definidas como novas categorias de manejo a Reserva Ecológica e a Área de Relevante Interesse Ecológico (WEY DE BRITO, 2003, p. 65).

Acontece que foram sendo criadas, tanto em nível federal quanto estadual, Unidades de Conservação que não correspondiam às categorias de manejo previstas nas duas Etapas de Planos de Sistemas de Unidades de Conservação, nem às dez categorias previstas pela UICN em 1978. Mesmo a SEMA parecia ter uma rede própria de Unidades de Conservação que incluía as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental, independentemente do sistema adotado pelo IBDF (MILANO, 1990, p. 135).

Com a abertura política da década de 1980, os conflitos entre Unidades de Conservação leva as populações locais a se organizarem e a se auto reconhecerem como comunidades tradicionais, novo ator político que surge no cenário e que junto com o movimento socioambientalista, vai ganhar espaço nas discussões sobre o rumo das Unidades de Conservação (SANTILLI, 2005, pp. 13 e 14). A luta dos seringueiros do Acre contra a expansão da fronteira agrícola e a exploração dos seringalistas e os movimentos pela redemocratização do país jogaram o foco das discussões ambientais sobre estas populações. A ideia de que estas comunidades estão intrinsecamente ligadas ao território em que vivem e dele necessitam para sua reprodução física e cultural passou a ser defendida pelos socioambientalistas.

Os debates internacionais que embasaram a Convenção 169 de 1989 da Organização Internacional do Trabalho abriram caminho para um novo lugar dos povos indígenas e tribais no interior dos Estados Nação. Pautada no sentido da autonomia e autodeterminação dos povos originários, rompeu com o mote integracionista e assimilacionista da Convenção 107.

Estas ideias estiveram presentes na conjuntura da elaboração da Constituição de 1988 que, timidamente cumprindo a agenda do projeto do multiculturalismo, prevê a demarcação das terras indígenas e reconhece sua organização social e cultura, assim como a propriedade especial definitiva das terras quilombolas e o tombamento de reminiscências dos antigos quilombos. Outros dispositivos também buscam garantir

direitos multiculturais, como o que prevê que seja assegurado às comunidades indígenas a utilização da língua materna e de processos próprios de aprendizagem no Ensino Fundamental (artigo 210, §2, CRFB/88), ou o que prevê a proteção às manifestações culturais dos diferentes grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, CRFB/88), ou, ainda, o que prevê que as manifestações dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira constituem patrimônio cultural brasileiro (artigo 216, CRFB/88) - SANTILLI, 2005, p. 46.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) -VIANNA et al., 1994, p. 133 - a partir da acomodação de diferentes instituições em uma só, como o IBDF, a SEMA, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) - WEY DE BRITO, 2003, p. 73 -, com objetivo principal de unificar a política ambiental brasileira e corrigir distorções presentes na administração de Unidades de Conservação (VIANNA et al., 1994, p. 134), mas herdando as funções, a infraestrutura e, também, os problemas dessas instituições (WEY DE BRITO, 2003, p. 73). Nesse mesmo ano, o IBAMA e a Fundação para a Conservação da Natureza elaboraram uma proposta de Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com objetivo de sistematizar conceitos, objetivos e tipos de categoria para as Unidades de Conservação em todas as esferas de governo (WEY DE BRITO, 2003, p. 67).

Com objetivo de regulamentar os dispositivos constitucionais que tratam do meio ambiente e das áreas naturais protegidas, o projeto de lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) começou a tramitar em 1992, tendo sido aprovado somente em 2000. Neste interstício, ambientalistas travaram debates sobre qual forma de enxergar a natureza deveria prevalecer, aquela mais próxima de uma natureza integrada aos saberes locais tradicionais, ideal da corrente socioambientalista, ou aquela protegida de qualquer interferência humana, ideal da corrente preservacionista (ESTERCI e FERNANDEZ, 2001. p. 25). A complexidade desta questão pode explicar o longo período de tempo até a aprovação do texto final.

Esta disputa político-ideológica ficou marcada no texto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que pode ser definido como uma espécie de “costura” entre as duas correntes mencionadas. Desta forma, a lei dividiu as Unidades de Conservação

em dois grupos: proteção integral e uso sustentável, ou seja, um grupo de Unidades de Conservação com objetivos capazes de contemplar os anseios preservacionistas, permitindo somente o uso indireto dos recursos naturais, e outro grupo de Unidades de Conservação com objetivos capazes de contemplar, por sua vez, o pensamento socioambientalista, permitindo o uso sustentável dos recursos naturais presentes em seu território, inclusive com a previsão de categorias próprias às comunidades tradicionais, como a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva Extrativista.

Foi na ocasião da Rio 92 (II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992) que a ideia de um desenvolvimento sustentável passou a ser definitivamente considerada como um princípio norteador das ações previstas na elaboração da Agenda 21, documento que representou um compromisso de cooperação entre nações na gestão de recursos ambientais.

Vale ressaltar que um dos objetivos do SNUC é “promover o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2000), definindo uso sustentável como a forma de explorar a natureza capaz de garantir a continuidade dos processos naturais e a renovação dos recursos ambientais, além de ser socialmente justa e economicamente viável. Outro objetivo do SNUC é a proteção e respeito às comunidades tradicionais, ao seu conhecimento e cultura, além de sua promoção social e econômica.

A efetiva participação das populações locais tanto na criação quanto na gestão de Unidades de Conservação é uma das diretrizes do Sistema. Isso significa que durante os estudos e levantamentos preliminares para a criação de uma Unidade de Conservação as populações locais devem ser informadas e consultadas, mas também efetivamente integradas às discussões e à elaboração dos planos e documentos necessários à criação da Unidade de Conservação. Da mesma forma, comunidades tradicionais merecem assento no conselho gestor da Unidade. A própria lei estabelece que o incentivo a estas populações locais a estabelecerem e administrarem Unidades de Conservação é outra diretriz do SNUC.

Seguindo estas diretrizes, grande parte dos conflitos entre populações locais e novas Unidades de Conservação poderiam ser evitados, uma vez que o caráter participativo permitiria um maior diálogo e negociação entre os “interessados”. Porém, a maior parte das Unidades de Conservação foi criada anteriormente ao SNUC e à

própria Constituição da República de 1988, sem nenhum estudo ou consulta prévia que considerasse estas populações. Ainda hoje, muitas destas comunidades estão inseridas e suas terras sobrepostas a Unidades de Conservação de proteção integral.

O Projeto de Lei do SNUC, aprovado no Congresso Nacional e enviado para apreciação do Presidente da República, continha dispositivo que sanava a questão. O artigo 56 estabelecia que as populações tradicionais presentes em Unidades de Conservação de proteção integral criadas por legislação anterior deveriam ser reassentadas, ou que a área ocupada por elas deveria ser reclassificada em Reserva de Desenvolvimento Sustentável ou Reserva Extrativista. Entretanto, o Presidente da República vetou<sup>1</sup> este dispositivo por considerar que o reassentamento era contrário ao interesse público, pois seria matéria estranha à legislação referente às Unidades de Conservação, e que a reclassificação da área seria contrária ao artigo 225 da Constituição da República, que estabelece que a alteração e a supressão de Unidades de Conservação somente podem ser feitas através de Lei (BRASIL, 2000).

Diante desse veto, a única medida que restou prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação para estas populações tradicionais residentes em Unidades de Conservação de proteção integral é o reassentamento, embora tenham direito de permanência até que este seja possível. As normas regulamentares desta permanência, a fim de compatibilizá-la com os objetivos da Unidade de Conservação, devem ser elaboradas com a participação destas populações.

Com a regulamentação do SNUC (Decreto 4.340 de 2002), foi instituído o Termo de Compromisso como instrumento de gestão e mediação de conflitos de caráter transitório para regular as condições de permanência das populações tradicionais em Unidades de Conservação de proteção integral através de normas pactuadas entre os representantes daquelas e os gestores destas. De fato, o caráter participativo do Termo de Compromisso contribui para retirar estas populações da invisibilidade, trazendo-as para o centro das discussões ambientais (LINDOSO e PARENTE, 2014, p. 123).

---

<sup>1</sup> As razões deste veto causam estranheza, uma vez que outros dispositivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que igualmente tratam do reassentamento de populações tradicionais (artigo 42, *caput*) ou, ainda, da alteração da categoria de Unidades de Conservação menos restritiva para categoria mais restritiva por meio de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade (Artigo 22, §5º), permitindo, desta forma, alteração por meio de decreto, não foram alvo do veto presidencial.

Embora o regulamento preveja prazo para formalizar o Termo de Compromisso, de um ano após a criação da Unidade de Conservação ou de dois anos após a publicação do Decreto, no caso de Unidades criadas anteriormente, ainda persistem populações residentes em Unidades de Conservação sem Termo de Compromisso formalizado, uma vez que depende de uma série de fatores, inclusive da vontade do gestor da Unidade em agilizar ou obstaculizar a sua implementação.

O Termo de Compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação, assim como o acesso das populações residentes às suas fontes de subsistência e aquelas necessárias à reprodução de seus modos de vida e cultura. Entretanto, durante as negociações nem todas as formas de fazer e viver das comunidades têm sido efetivamente consideradas; enquanto parte delas é liberada, outra parte permanece criminalizada, dependendo do aval do conhecimento técnico-científico.

Outro fator controverso é o caráter provisório do Termo de Compromisso que, assinado pelo representante de cada família, deve fazer constar o prazo e as condições para o reassentamento das comunidades, quando o direito das comunidades tradicionais é indisponível. Isto pode representar um fator de desconfiança, que afronta a ideia de valorização e promoção da diversidade cultural, dos saberes locais tradicionais e de que os modos de fazer e viver dessas comunidades estão, na verdade, de acordo com os objetivos de proteção da natureza, uma vez que exercem atividade de baixo impacto ambiental e tem uma relação ancestral geracional com o território, as espécies e os ciclos naturais do local que ocupam.

## 2. COMPLEXO LOGÍSTICO, INDUSTRIAL E PORTUÁRIO DO AÇU: ESPAÇO RURAL TRANSFORMADO EM TERRITÓRIO DO PETRÓLEO E OPORTUNIDADE POLÍTICA PARA CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA LAGOA DO AÇU

Localizado no município de São João da Barra, o megaempreendimento de 162 Km<sup>2</sup> une a ideia de um condomínio industrial a um superporto de tipologia MIDAs (*Maritime Industrial Development Areas*), projetado para ser o maior porto privado do Brasil. O projeto foi lançado pelo Grupo EBX, de Eike Batista, em parceria com o Governo Estadual do Rio de Janeiro e com o Governo Federal em 2006, tendo iniciado suas obras em 2007. O Plano Diretor de São João da Barra prevê, além da área de 90Km<sup>2</sup> de especial interesse portuário destinada ao Porto do Açú, um distrito industrial imediatamente à Oeste do Porto denominado Distrito Industrial de São João da Barra, abrangendo uma área de 72 Km<sup>2</sup>, mirando os investimentos que o Porto pode atrair para a região. Desta forma, o Porto e o Distrito Industrial estão intrinsecamente relacionados, sendo o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú a junção de ambos, o que permite interpretá-los como um mesmo empreendimento, ainda mais se considerarmos que ambos são administrados pela mesma empresa.

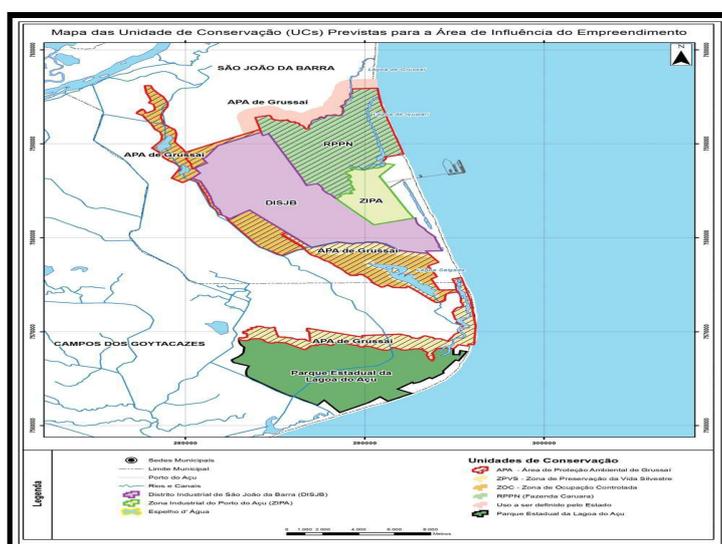


Figura 1 - Mapa das Unidades de Conservação previstas para a área de influência do empreendimento  
Fonte: INEA, 2012.

O local escolhido para instalação do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú passou por diferentes ciclos econômicos ao longo do tempo, sendo recente a passagem do ciclo da cana para o ciclo do petróleo, que ganhou novo fôlego após a descoberta do pré-sal. No decorrer dessa passagem, entre o declínio da cana e a ascensão do petróleo, o baixo valor e o isolamento das terras, principalmente após o fim da estrada de ferro, favoreceram a fragmentação das propriedades rurais e a proliferação da agricultura familiar por meio de sitiantes e pequenos produtores, que mantinham importante produção agrícola para a região. O local ainda constituía extensa área de restinga de tipologias raras e ameaçadas, parte da mesma restinga que o Parque Estadual da Lagoa do Açú objetiva preservar.

Na área do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú estão instaladas diversas indústrias voltadas para o apoio de operações *offshore* nas bacias de Campos e Santos, tais como a National Oilwell Varco, que fornece componentes mecânicos para sondas de perfuração e tubos flexíveis de óleo e gás, a Technip Brasil, que oferece serviços e tecnologia para campos de desenvolvimento em águas profundas, a Wärtsilä Brasil, que produz motores de navio e geradores para termelétricas, a BP Prumo, que distribui combustíveis marítimos, a Anglo American, que embarca minério de ferro no porto, dentre outras. Os investimentos feitos por estas empresas, somados, passam dos 2 bilhões de dólares e geram mais de seis mil empregos diretos, além dos R\$ 13 bilhões investidos pela Prumo Logística desde 2008 (PRUMO, 2016), enquanto o Banco Nacional do Desenvolvimento destinou ao empreendimento mais de R\$ 6 bilhões desde 2009. Em 2016, o empreendimento foi contemplado com R\$ 600 milhões da Política Nacional de Logística Portuária. Nesse sentido, a região se caracteriza pelo alto investimento econômico e por relações globalizadas. Apesar disso, o Distrito Industrial de São João da Barra, apesar de ter expulsado pequenos sitiantes do Açú em processos de desapropriação questionáveis, ainda espera a implantação dos tão aguardados empreendimentos.

O processo de licenciamento do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú pelos órgãos ambientais não foi isento de críticas formuladas por ambientalistas da Região Norte do Estado, que sempre almejavam a conservação da região da Lagoa do Açú e dos remanescentes de restinga através da criação de uma Unidade de

Conservação de proteção integral. Nas palavras do Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) na época da criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu:

*Quando veio a notícia da construção do superporto do Açu, como eles diziam, foi uma bomba em cima de todo mundo porque o Eike comprou na surdina, sem que ninguém soubesse, ou pelo menos muito pouca gente tinha conhecimento disso e nós certamente não tínhamos. Ele comprou uma fazenda de mais de quatro mil hectares chamada Fazenda Caruara, que fica no centro da restinga mais preservada, mais rica e mais preciosa e ali ele queria construir, além do retroporto, uma siderúrgica, uma cimenteira, duas usinas termelétricas, um polo automotivo de montadora de automóveis, enfim, (...) uma loucura que ia arrasar aquilo. Então, aquilo era absolutamente inaceitável. (...) Então, a ideia de criar um parque ali, como contrapartida a esse megaempreendimento, é uma ideia que surgiu e que nasceu conosco lá.*

A implantação e operação de um empreendimento altamente impactante como é o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu obrigou, no âmbito do licenciamento ambiental aprovado, cumprir alguns critérios legais de compensação ambiental. A partir desta constatação, a ideia de proteção da região através de Unidade de Conservação de proteção integral ganhou força junto aos dirigentes do INEA. A intenção original destes, como veremos mais adiante, era obter o comprometimento dos empreendedores em assumir os custos de implantação e gestão do futuro Parque, tais como a construção do centro de visitantes, o pagamento de pessoal, a aquisição de veículos etc., como compensação pelos impactos à biodiversidade.

Apesar da intenção, a pressão dos empresários do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu pela criação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) na região a ser impactada prevaleceu, “livrando-os” de assumir o apoio à implementação do futuro Parque Estadual da Lagoa do Açu, ou seja, assumir os custos da gestão de uma Unidade de Conservação pública. Então, criou-se a RPPN Fazenda Caruara, com 4 mil hectares, equivalente a 40 Km<sup>2</sup>, que representa um quarto da área do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu, localizada próximo ao Porto, considerada a maior Unidade de Conservação particular de restinga do Brasil. Porém, por ser uma Unidade de Conservação privada, a visitação e pesquisas ficaram condicionadas a autorização dos proprietários, que também são beneficiados com a

isenção do Imposto Territorial Rural, configurando-se como a opção mais vantajosa para os empreendedores, visto que mantém a propriedade da terra, inclusive podendo arrendá-las ou dá-las como garantia, e, ainda por cima, concede isenções fiscais.

A criação de uma Unidade de Conservação privada em área menor do que a área pretendida para o Parque Estadual da Lagoa do Açu não foi satisfatória para os dirigentes do INEA e nem para pesquisadores e ambientalistas atuantes na região. Nesse sentido, essa situação criou um clima de reação e constituiu-se como oportunidade para insistir no projeto do Parque Estadual da Lagoa do Açu, mesmo quando a esperada parceria com os empreendedores não ocorreu. Conforme informações do então Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do INEA à época da criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu:

*Depois a gente passou para outra situação, de que a Fazenda Caruara viria a ser então transformada em uma RPPN. E aí eu me vali muito do pessoal do Jardim Botânico (...) e do meu próprio quadro técnico para fazer o desenho de um parque grande e que pegasse não só as áreas preservadas de restinga, mas também algumas áreas degradadas para serem recuperadas.*

Segundo André Ilha, portanto, a escolha do traçado dos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açu foi resultado de um grande trabalho de composição de consensos entre a área ambiental do Governo, de um lado, e a área econômica do Governo em par com os empresários do Porto.

*E aí a área econômica do Governo se colocou contrária a ideia do parque, querendo o empreendimento. O Júlio Bueno, que era o secretário, (...) teve uma posição (...) ética, elegante, porque qualquer secretário de desenvolvimento econômico, em qualquer governo, tem um poder gigantesco, se ele bate o martelo e diz que não vai ter parque provavelmente não ia ter. Mas (...) o Júlio Bueno procurou (...) achar uma forma de conciliação. E aí foram incontáveis reuniões (...) eu estimo que eu tenha participado de, mais ou menos (...) cento e vinte reuniões durante um ano só por causa desse parque. A esmagadora maioria delas super tensas (...), que era com o pessoal das empresas. (...) Então eu falei: “(...) Sei que a posição [relativa à criação do parque] é desfavorável, é uma força muito grande [dos empresários] (...) Vamos tentar chegar em um acordo. Se a gente conseguir apresentar para o mundo que um empreendimento gigante desse conseguiu chegar em um acordo com a área ambiental, eu acho que sai todo mundo ganhando (...) é um ganha-ganha geral. Claro que todo mundo vai ter que recuar (...) mas, essencialmente, vai ser um acordo histórico.*

O relato de André Ilha é marcado por um cenário de grandes pressões de ambos os lados, mas da consciência por parte dos dirigentes do INEA de que a “área ambiental” era o lado mais fraco e que, portanto, não estavam em posição de fazer qualquer tipo de barganha ou exigência. Quando a proposta de traçado do Parque Estadual da Lagoa do Açú estava pronta para ser entregue, surgiu outro percalço de ordem política:

*Aí chegou no momento que a corda ia arrebentar pro meu lado e eu tive que ceder com relação a diversas áreas, mas chegamos numa proposta que, digamos assim, o principal estava garantido (...) pegando o Município de Campos e um pedaço do Município de São João da Barra. Campos era (...) a Garotinha (...) Prefeito inimigo do [Governador] Sérgio Cabral. Em São João da Barra [a Prefeita] era Carla Machado, aliada do Sérgio Cabral. Então ele não se opôs em relação à Campos, mas não queria que nada estivesse dentro de São João da Barra. (...) Ele [o Governador Sérgio Cabral] disse que não ia ter e pronto! Não que não ia ter o parque, mas que ia ser uma coisa muito menor, como de fato acabou sendo. (...) A única coisa que eu consegui botar de São João da Barra (...) é a barra da Lagoa do Açú porque eu falei que a barra não pode estar fora do Parque, a barra é estratégica para qualquer lagoa, então a barra tem que estar dentro.*

*E foi o que foi possível conseguir. E assim ficou esse Parque, que pega a Lagoa do Açú, restingas importantes em torno dela e o Banhado da Boa Vista e uma quilometragem de praia bastante significativa para a desova das três espécies de tartarugas marinhas que desovam ali. E a Fazenda Caruara convertida em RPPN, convertida à força, por que fazia parte do compromisso que ia virar RPPN (...) [e] a gente desistia do Parque em outras áreas.*

Para André Ilha, as pressões do poder político local, no caso a então Prefeita do Município de São João da Barra, pesou mais do que as pressões do poder econômico no traçado final dos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açú, sendo considerado “absolutamente determinante”, mas, por outro lado, também considera que as razões de se vetar áreas do Parque no Município de São João da Barra estavam diretamente relacionadas com a possibilidade de existência de uma Unidade de Conservação nas proximidades do empreendimento. É possível perceber, ao analisar o Plano Diretor de São João da Barra, que as áreas destinadas como de “especial interesse portuário” e como “distrito industrial” fazem extrema, ou seja, estão localizadas imediatamente nos limites da zona de influência do Parque Estadual da Lagoa do Açú, de forma que, se o referido Parque avançasse para o Município de São João da Barra, todo e qualquer

licenciamento ambiental de empreendimentos nessas áreas necessitariam de parecer favorável do Chefe da Unidade.

Após as prisões do ex-governador Sérgio Cabral, mas principalmente após a prisão do empresário Eike Batista, no início de 2017, várias denúncias de favorecimento ilícito dos negócios do empresário na região surgiram na imprensa, como a série de reportagens do SBT-Rio “Porto da Desilusão”, em janeiro de 2017, a reportagem de Fernando Gabeira “Porto do Açú e as ligações entre Eike Batista e Sérgio Cabral “ que foi ao ar no mês seguinte, e a reportagem do Jornal do Rio “Porto do Açú está paralisado há 10 anos”, exibida no mesmo mês na TV Bandeirantes. Todas estas reportagens apontam para o grande custo social e ambiental da implantação de um empreendimento controverso desde sua idealização e que após dez anos ainda não gerou o desenvolvimento prometido.



Figura 2 - Placa indicando os limites do Distrito Industrial de São João da Barra.  
Fonte: Foto do autor.

Visitei o Parque Estadual da Lagoa do Açú pela primeira vez em outubro de 2015<sup>2</sup>, ocasião em que fomos até a rodoviária de Campos dos Goytacazes de ônibus, onde um dos guarda-parques nos esperava. Ele nos conduziu pela RJ-216 até Farol de São Thomé, onde estava localizada a sede provisória do Parque, um *stand* de madeira na Praia de Farol de São Thomé cedido pela Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Lá, conheci outras duas guarda-parques. Assim como o primeiro

---

<sup>2</sup> Em trabalho de campo coordenado pela professora Alba Simon como parte das operações de pesquisa da linha de Conflitos Socioambientais do Programa de Pós-graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense. Também fez parte da equipe a estudante de mestrado Camila Aguiar Lins do Nascimento.

guarda-parque, eram jovens, provavelmente entre 25 e 30 anos de idade e estudantes universitárias.



Figura 3 - *stand* que abrigou a sede do PELAG até 2017.  
Fonte: foto do autor.

Na sede do Parque Estadual da Lagoa do Açú encontramos quadros com fotos de algumas espécies locais da flora e fauna, predominando as aves. Na ocasião, não havia, dentre as imagens, nenhuma que representasse uso humano das áreas do Parque Estadual da Lagoa do Açú. Ao invés disso, redes de pesca e outros petrechos como um juquiá (tipo de cesto aberto dos dois lados, próprio para pescar com a água na altura da canela, que consiste em prender o peixe dentro do cesto por um lado e pegá-lo com as mãos pela outra abertura), junto com gaiolas e armadilhas apreendidas pela equipe do Parque. Também haviam alguns ossos de animais e até um crânio que ninguém soube precisar se seria de um bicho-preguiça ou de um cachorro.



Figuras 4 e 5 - Juquiá apreendido (esq) e ossos de animais e moldes de pegadas (dir).  
Fonte: fotos do autor.

Mais tarde, o guarda-parque nos levou para um *tour* de carro pelo Parque Estadual da Lagoa do Açu e por algumas imediações na companhia do chefe do Parque, Heron Costa. Fomos até a ponte de Maria da Rosa, onde paramos para observar, segundo o chefe do Parque, botânico de formação, o que seria uma união rara entre mangue e restinga. Ele nos explicou que no Parque Estadual da Lagoa do Açu encontravam-se todas as sete tipologias de restinga conhecidas e a mais rara das tipologias de mangue, o Mangue-de-Botão. Esta característica também havia sido ressaltada por André Ilha:

*As restingas remanescentes do Rio de Janeiro são todas elas áreas prioritárias para conservação, mas ali a restinga daquela região é uma restinga especialmente rica e, segundo os pesquisadores do Jardim Botânico, (...) lá você tem todas as tipologias de restinga bem representada, o que é uma coisa rara. É um verdadeiro portfólio de subtipos de restinga que ocorrem juntos, associados, mais aqui, menos ali, e, portanto, tem uma importância muito grande. E há uma segunda importância gigantesca do ponto de vista ambiental para aquela região, que é o sistema lagunar do qual a Lagoa do Açu, que emprestou o nome ao Parque, é apenas uma delas.*

Depois nos dirigimos até a beira da Lagoa do Açu, local onde nos foi explicado que aquele ponto era um dos poucos que permitia o acesso da equipe do Parque à Lagoa do Açu, principal corpo d'água protegido, pois o restante das terras à beira da Lagoa eram privadas e muitos proprietários não autorizavam a entrada do INEA. Além disso, o Parque Estadual da Lagoa do Açu não contava com nenhuma embarcação, o que

limitava sobremaneira a fiscalização da área. Daí partimos em direção à Lagoa Salgada, cuja pequena parte encontra-se dentro dos limites do Parque. Nesta lagoa não há peixes devido ao alto teor de sal na água, mas o chefe do parque nos mostrou formações rochosas conhecidas como estromatólitos<sup>3</sup>, que seriam exemplares das mais antigas formas de vida ainda presentes no planeta.

Na volta, passamos por comunidades nas adjacências do Parque Estadual da Lagoa do Açú, como os assentamentos rurais Che Guevara e Ilha Grande e as comunidades de Marrecas e Quixaba, além de Xexé e Maria da Rosa, que já estavam no nosso caminho de ida. Nesta ocasião, o que mais nos chamou a atenção foi a caracterização da comunidade de Quixaba como “rebelde e de difícil relacionamento”, visto que até quando a equipe do Parque Estadual da Lagoa do Açú visitava a escola da comunidade eram hostilizados pelas crianças que diziam que não confiavam no INEA.

O chefe do Parque Estadual da Lagoa do Açú, Heron Costa, que veio do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro, nos repassou um pouco das dificuldades que a equipe do Parque Estadual da Lagoa do Açú enfrentava em termos de infraestrutura e recursos, como a falta de pessoal para cobrir a área, as dificuldades institucionais para liberação de verbas para aquisição da sede definitiva e de um barco que permitisse a fiscalização nas áreas alagadas. Além disso, nos relatou dificuldades de comunicação, sendo que a sede provisória conta com apenas um telefone fixo e, para usar a internet, por exemplo para se comunicar com a sede do INEA no Rio de Janeiro, tem que usar o adaptador 3G pessoal.

Heron Costa passa alguns dias da semana em Foral de São Thomé e outros em compromissos na Capital Fluminense, em reuniões para agilizar as verbas mencionadas acima com dirigentes do INEA, por exemplo. Diz que viaja de ônibus, numa viagem de pelo menos quatro horas. Uma das guarda-parque é de Petrópolis e mora em Campos dos Goytacazes, mas volta para lá sempre que tem oportunidade para ficar com a família, enquanto os outros dois guarda-parques também moram em Campos dos Goytacazes, sendo que um passava as férias em Farol de São Thomé, na casa de veraneio dos pais, sendo este o que mais conhecia a região.

---

<sup>3</sup> Organismos microscópicos que se desenvolvem geralmente em corpos d'água quente de pouco profundidade. Com o passar dos milênios, as paredes celulares destes microorganismos mortos formam lâminas que aprisionam partículas de sedimentos, resultando em corpos de aparência rochosa (SRIVASTAVA, 2002).

Nos dias em que o chefe do Parque fica em Farol de São Thomé, se hospeda em uma das muitas pousadas do lugar, onde também nos hospedamos na ocasião. A vocação pelo veraneio da pequena localidade, embora ainda presente, foi em grande parte substituída pela vocação de ponto chave na logística do petróleo explorado na Bacia de Campos. É lá que se encontra um dos heliportos utilizados para o transporte de trabalhadores das plataformas e embarcações de apoio à exploração de petróleo, sendo que empreendedores locais investiram em infraestrutura de hospedagem e alimentação para receber estes trabalhadores, fazendo com que Farol de São Thomé se tornasse a localidade mais “desenvolvida” da região, com oferta razoável de produtos e serviços.

No dia seguinte, combinamos de conversar com alguns pescadores, dentre eles o presidente da Colônia de Pescadores de Campos e outro, representante da Colônia de Pescadores de São João da Barra, além de um casal de pescadores que se demonstraram ansiosos pela autorização de pesca, visto que, convidados para uma conversa na sede provisória do Parque, compareceram na esperança de já sair de lá com cadastro realizado e com o Termo de Compromisso assinado.

Em novo trabalho de campo, em julho de 2018, foi possível averiguar substancial melhora na estrutura do PELAG, que à esta altura possui sede própria em uma casa ampla na orla de farol de São Thomé que dispunha de espaço para reuniões, gabinete administrativo, alojamentos e cozinha, também foi adquirido um bote de alumínio para apoiar as fiscalizações, enquanto a equipe era mais numerosa do que no ano anterior. As dificuldades de comunicação também me pareceram solucionadas, vez que a equipe do parque dispunha de computadores com acesso à internet.

### 3. A LAGOA DO AÇU COMO LUGAR DE REPRODUÇÃO CULTURAL

*“Nossa realidade aqui é pescar e tirar taboa”<sup>4</sup>*

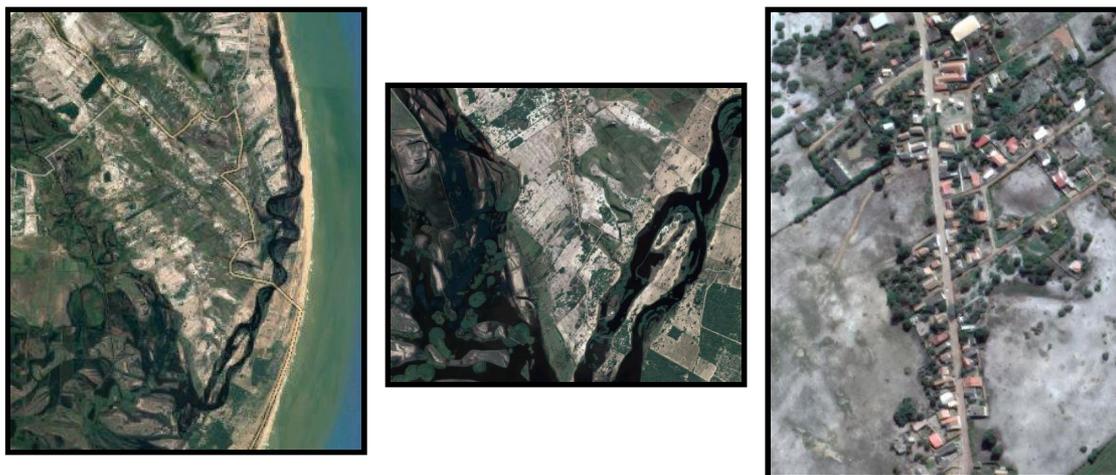
Quixaba é a comunidade mais próxima do Parque Estadual da Lagoa do Açu e há relatos orais de que esteja estabelecida há mais de 200 anos, embora outras pesquisas apontem evidências de ocupação mais recente, como a fundação da Igreja de Nossa Senhora da Penha, em 1918 (LUBATTI, 1976, p. 59). Por estes dois motivos principais, escolhi a comunidade de Quixaba para fazer meu recorte espacial. Em Quixaba vivem mais de 40 famílias que sobrevivem não só da pesca, mas de outras atividades relacionadas com a Lagoa do Açu, como os cultivos variados em suas margens e o artesanato com taboa (*Thypha domingensis*). Embora o Parque Estadual da Lagoa do Açu não conte com estrutura suficiente para fiscalização, ainda não há consenso quanto às práticas permitidas ou proibidas, o que parece estar gerando desentendimentos e situações de constrangimento, pois a comunidade fica sujeita a interpretação que cada guarda-parque faz do que é permitido ou não. Apesar disso, a partir de 2016 ficou evidente uma mudança de postura da administração do Parque Estadual da Lagoa do Açu em relação a comunidade de Quixaba, que passou de “um relacionamento difícil” à “principal parceira do Parque Estadual da Lagoa do Açu” por meio da ampliação do diálogo com lideranças locais, promoção do artesanato comunitário por meio da organização de oficinas e estímulo à inserção da comunidade no turismo ambiental, levando os visitantes em passeios de canoa pela Lagoa do Açu.

Para se chegar à Quixaba, saindo do centro de Campos dos Goytacazes, é preciso seguir pela RJ-216 por cerca de uma hora de carro até Farol de São Thomé, chegar até a orla e dobrar à esquerda na direção de Xexé, seguir, passando pelo “farolzinho”, até atravessar a ponte de Maria da Rosa, que passa sobre a Lagoa do Açu, seguir por uma estradinha de chão batido e pegar as próximas duas esquerdas. Logo se verá uma praça e a Igreja de Nossa Senhora da Penha, fundada em 1918, e as casas alinhadas seguindo as ruas. Na rua principal fica a Associação de Moradores e

---

<sup>4</sup> Trecho de depoimento colhido durante conversa com pescadores em Quixaba.

Pescadores de Quixaba, logo depois da praça, perto da casa da mãe do Pescador A e termina em um terreno de pasto às margens da Lagoa do Açú, de onde saímos de barco para uma visita de conhecimento, em dezembro de 2016<sup>5</sup>, acompanhados de uma integrante de um dos Projetos de Educação Ambiental atuantes em Quixaba.



Figuras 6, 7 e 8 - Fotos de satélite com diferentes ampliações localizando Quixaba em relação à Lagoa do Açú.

Fonte: Google Earth

Nessa oportunidade, navegamos pelo canal Quitingute até o local onde outros pescadores estavam dentro da água ajudando tratores a desassorear o canal, prendendo ramas de plantas aquáticas nas pás das máquinas para que fossem içadas para fora. Depois, fomos até a “barra”, ponto da Lagoa mais próximo do mar, onde uma pequena faixa de areia os separa. O Pescador A me explica que nas épocas de chuvas, a Lagoa costuma transbordar para o mar, enquanto que durante episódios de ressaca as águas do mar invadem a Lagoa. Essa troca cria um ambiente propício para a biodiversidade, expresso pela presença de manguezais e restingas, inclusive de espécies raras, e pela diversidade de espécies.

---

<sup>5</sup> Nesta oportunidade estava acompanhado de Alba Simon e Camila Aguiar Lins do Nascimento.



Figuras 9 e 10 - percurso pela Lagoa do Açú (esq) e canoa utilizada (dir).  
Fonte: fotos do autor

Na volta, ainda desembarcamos em uma ilha onde encontra-se um marco feito em pedra maciça com um símbolo esculpido que eu posso descrever como um “X” dentro de um círculo. Pescador A acredita ser uma espécie de antiga pedra de rumo ou marco de limite das outrora extensas terras das fazendas dos Jesuítas e Beneditinos, que ocuparam a localidade conhecida como “Colégio”, no caso dos primeiros, e o Mosteiro de São Bento, ainda presente na região, no caso dos últimos (LUBATTI, 1976, p. 15).

Voltamos até a casa do Pescador A, onde conhecemos sua esposa e seu filho e fomos recebidos com um almoço. A casa é cercada por muro e tem um quintal de areia na lateral e nos fundos, onde o Pescador A planta algumas variedades para consumo da família e, na ocasião, estava experimentando tanques de criação de peixes em caixas d’água. Defronte, uma varanda se ergue sobre a areia, contornada por uma muretinha onde ficamos sentados conversando. Da varanda, entra-se em casa, que é de alvenaria e possui três cômodos (sala, quarto e cozinha), além do banheiro, tudo coberto com telhas. Depois de almoçarmos, o Pescador A nos mostrou um mapa que Quixaba estava desenvolvendo em parceria com o Projeto Observação do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, que atua na comunidade. Uma imagem de satélite da Lagoa, ampliada e impressa, onde os moradores identificavam cada lugar quanto ao uso dos recursos e do território colando figuras no mapa, de modo que figuras de peixes indicavam os locais de pesca na Lagoa, figuras de frutas e legumes indicavam áreas de agricultura, figuras de plantas características de lagos indicavam os locais onde se praticava o extrativismo de taboa, enquanto figuras de casinhas acompanhadas de



eles ficam dependurados pauzinhos cheios de embira (“corda” feita da taboa), chamados “cambitos”, para trançar embira nos feixes de “sapé” de taboa e ir formando as esteiras (LUBATTI, 1976, p. 65).

Em levantamentos realizados por Pinheiro (2014) sobre a comunidade de Quixaba, a autora identificou, dentre outras características, que a maioria dos moradores dessa localidade residem há mais de 40 anos no local. Pinheiro identificou também um baixo grau de escolaridade e renda, que gira em torno de um salário mínimo. Quanto às atividades econômicas desenvolvidas, a agricultura, a pesca e a retirada de taboa para confecção artesanal de esteiras “de palha” são as principais. Estas três atividades principais estão diretamente relacionadas à Lagoa recentemente inserida nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açú, seja para a pesca, seja porque as roças são cultivadas em suas margens, seja porque a taboa é uma planta retirada das lagoas (PINHEIRO, 2014).

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, Lei do SNUC, até que seja elaborado o Plano de Manejo, as atividades desenvolvidas em Unidades de Conservação de proteção integral devem assegurar às populações tradicionais as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. Nesse sentido, apesar de ainda não serem reconhecidos oficialmente pelo órgão gestor do Parque Estadual da Lagoa do Açú como portadores do estatuto oficial de população tradicional, as áreas situadas nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açú são utilizadas historicamente por pescadores, agricultores e extrativistas artesanais e, embora não residam no Parque Estadual da Lagoa do Açú, utilizam as lagoas e charcos para pescar, plantar e tirar taboa para o autossustento.

As esteiras de taboa trançadas à mão no “tía” são vendidas para atravessadores que pagam cerca de R\$ 1,00 por cada uma e as revendem nas cidades da região como artesanato ou para servirem de proteção contra avarias no transporte de móveis e outros objetos frágeis, segundo a mãe do Pescador A. A pesca marítima é uma forte atividade econômica da região, abastecendo o mercado regional, porém a pesca nas lagoas não tem grande expressão econômica de mercado, assim como a agricultura, o que faz dessas tradições ainda mais invisíveis sob o ponto de vista econômico e de reivindicações sociais.

### 3.1. A pesca artesanal

A pesca artesanal na Lagoa é a principal atividade econômica de Quixaba e, como me explicou meu interlocutor, os pescadores “de lagoa” não pescam no mar, fazendo com que essa comunidade seja especialmente afetada por restrições de uso da Lagoa, impondo barreira à economia da pesca.

Segundo pude constatar, as espécies mais pescadas são tilápia, traíra, manjuba, robalo, pequeno, sairú, bagre, cara preta, tainha e sirí, enquanto as técnicas e petrechos mais utilizados são rede de espera (“minjoada”), “espinhel” (bóia com anzol), tarrafa, gaiola (para camarão) e juquiá.



Figura 12 - Manoel Gordo pescando de minjoada na Lagoa do Açú.  
Fonte: LUBATTI, 1976.

Meus interlocutores aprenderam a pescar ainda criança com o tio ou com o avô, o que sugere a reprodução oral destas técnicas. Apesar disso, não parecem ter interesse em ensinar seus filhos, sobrinhos e netos a pescarem, pelo menos não da mesma forma.

Na conversa com os pescadores vários temas específicos foram abordados e aprendi quais espécies se pesca em cada época do ano e como se dá a pescaria propriamente dita, se solitária, em dupla ou em grupo, por exemplo, e como se divide o produto dos trabalhos. Também entendi melhor a cadeia econômica da pesca, que além dos pescadores é composta pelas fileteiras (mulheres que fazem filé dos pescados), por exemplo, e conheci a Cooperativa Artepeixe, que comercializa o pescado da região.

Outro ponto que me foi possível compreender melhor foi a atuação dos vários Projetos de Educação Ambiental (PEA) financiados por empreendimentos como forma de compensação por impactos ambientais atuantes na região, tais como PEA Rede de Estudos para o Meio Ambiente (REMA), destinado a jovens, PEA PESCART, relacionado com geração de trabalho e renda, PEA Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEABC), trabalhando com incidência política, com jovens de 15 à 28 anos, PEA Fortalecimento da Organização Comunitária (FOCO), que promove a emancipação das mulheres que estão relacionadas à cadeia produtiva da pesca artesanal, PEA Observação, que monitora e avalia os impactos socioambientais decorrentes da cadeia produtiva do petróleo, PEA Territórios do Petróleo, que fomenta a discussão pública dos processos de distribuição e aplicação dos recursos financeiros oriundos de royalties e participações especiais. Todos estes projetos estão inseridos no Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) e são financiados por diversas empresas relacionadas à exploração e beneficiamento de petróleo e derivados na bacia de campos, como Petrobras, Statoil, Petrorio, Shell e Chevron.

### **3.2. Lagoa: entre o canal e a barra**

Uma das características mais marcantes da comunidade de Quixaba é o uso comunitário da Lagoa do Açú e de seus recursos de uso comum. Tivemos a oportunidade de observar a manifestação desta característica em duas circunstâncias: abertura esporádica e comunitariamente deliberada da barra e o desassoreamento coletivo do canal Quitingute, ambos objetivando a renovação das águas da Lagoa.

A abertura de barra é prática comum em todo o litoral do Estado do Rio de Janeiro, que envolve saberes locais passados de pai para filho e a qual está relacionada diretamente com a produtividade da pesca na Lagoa do Açú, a qual também vem sofrendo limitações desde que a Lagoa foi institucionalizada como parte do Parque Estadual da Lagoa do Açú, como ficou registrado na fala de um de meus interlocutores:

*Eles não quer deixar abrir a barra. Quando chega nessa época de fim de ano, é época de chuva. Então vem um volume de água que pode renovar a lagoa. Então a gente pode abrir a barra pra ajudar essa renovação e os bichos entrar. Siri, robalo. A água do mar já entra por cima da barra na ressaca. Mas aí não entra peixe, só entra água salgada.*

Pergunto se antes do Parque a abertura da barra acontecia livremente e meu interlocutor confirma:

*Os próprios pescadores abriam. Só no defeso que não pode, porque tem muito peixe e a água salgada mata eles. Às vezes a prefeitura botava uma máquina pra ajudar.*



Figura 13 - Barra da Lagoa da Açú: Lagoa à esquerda e o mar à direita.

Fonte: Foto do autor

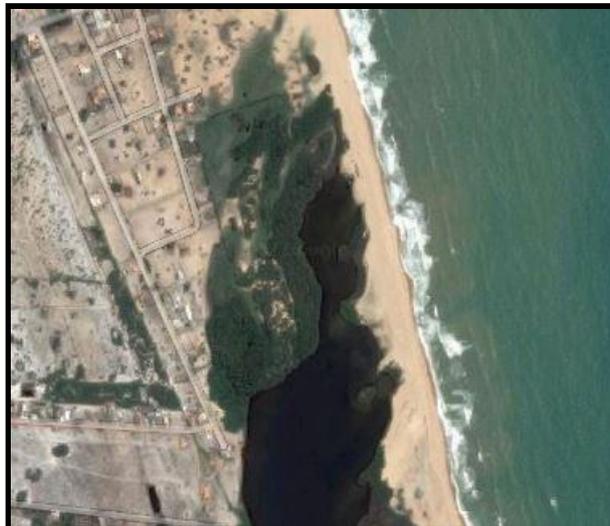


Figura 14 - Imagem de satélite da barra da Lagoa do Açú.

Fonte: Google Earth

Segundo meus interlocutores, as lagoas da região vêm diminuindo seu nível de água e a gestão das comportas realizada pelo Superintendência Regional do INEA prioriza drenar os charcos para ampliar as áreas de pastagens do que redirecionar a água das canais para as lagoas.

*A gente queria que eles abrindo um canal pra levar água do Canal das Flexas pra Lagoa, o INEA fez o contrário, abriram a comporta e a água salgada entrou. Preferem jogar no mar do que ajudar a gente, parece implicância. Hoje em dia, onde era água tem roça pra mais de 200m.*

Interessante observar que o pescador utiliza a palavra “implicância”, deixando transparecer a sensação de ressentimento que as comunidades locais sentem em relação ao INEA. Esta característica também é passível de ser observada na fala seguinte, porém aqui acompanhada de uma ponderação, a de que o INEA poderia ajudar na fiscalização da pesca predatória:

*Eu não concordo que tivesse aquele monte de tarrafa quando abre a barra, pra ninguém tarrafear, se não o peixe não entra. Tainha, robalo, se ele barrar com a rede ele não força pra cá, ele volta pra dentro do mar. Falaram que a gente podia abrir por conta própria, mas como que a gente vai abrir sem a fiscalização do INEA. Não tem como! Falaram pra gente “se vira”. Eu passei meu natal na barra, doze homens pra não deixar abrir a barra, porque ainda não era o momento. Faltavam dois metros pra abrir a barra quando chegamos. Um pescador entrou com a moto no buraco (no caminho da enxada) e disse “não encosta na minha moto”. Nós ligamos pra ele (um dos guarda-parques) pra pedir reforço, mas ele disse que o INEA todo tava de folga. Mas ele mesmo foi e não deixou abrir.*

Em julho de 2018, em novo trabalho de campo<sup>6</sup>, novo dado despontou: a oposição política entre a comunidade de Quixaba e a comunidade do Porto do Açú, revelando versões distintas e perspectivas culturais diferenciadas sobre a abertura da Barra, de modo que não há consenso sobre qual a época adequada, nem sobre os reais benefícios para a renovação dos peixes da lagoa. Enquanto alguns em Quixaba defendem que a lagoa nunca esteve tão farta de peixes e que a abertura da barra e a consequente entrada da água do mar os mataria, no Açú se diz que a lagoa está, sim, com fartura de peixes, mas que estes peixes são do tipo bagre, de pouco valor comercial, e que a abertura da barra trariam outras espécies de maior valor, como o Robalo. Esta divergência também tem base no argumento colhido na comunidade do Açú de que a maior fartura de peixes estaria localizada na parte da lagoa mais afastada do mar e mais

---

<sup>6</sup> Iniciando o projeto Diagnóstico das Atividades Econômicas e Sociais em Unidades de Conservação: Uma Análise dos Conflitos Socioambientais existentes no Parque Estadual da Lagoa do Açú/RJ, estive em campo em companhia de Napoleão Miranda, Wilson Madeira Filho, Alba Simon, Ubiratan Silva e Camila Aguiar Lins do Nascimento.

próxima de Quixaba, enquanto a parte da lagoa mais próxima do Açú estaria passando por escassez de peixes.

A comunidade de Quixaba também se organizou em torno da reivindicação da “limpeza” do canal Quitingute, por vezes chamado pelos locais de rio, que está “sujo” (assoreado), com muita alga e taboa, o que também tem prejudicado a renovação das águas da Lagoa do Açú.

*A gente tá apelando pra limpar esse rio porque ele abastece o nosso lugar com água doce, é a única fonte de água doce sem ser do céu. Então a gente depende do INEA pra não embargar essa obra. Por que tem, às vezes, alguma gaiolinha [árvore não nativa, baixa, utilizada para fazer cerca, tem um leite que pode cegar] na margem... Dentro do Parque eles podem proibir de tirar.*

Pergunto se há relação entre o assoreamento do canal Quitingute e a produtividade da pesca na Lagoa do Açú, ao que me é explicado que a pesca fica afetada uma vez que o próprio canal é espaço de pesca e que, quando está tomado pela vegetação, a pesca não é possível. Além disso, o excesso de vegetação também influencia a temperatura da água que, mais fria, atrapalha no desenvolvimento dos peixes.

O trabalho de “limpeza” do canal Quitingute é realizado por máquinas da Prefeitura de Campos dos Goytacazes em conjunto com os pescadores da região que utilizam as próprias canoas e trabalham durante horas dentro da água prendendo grandes ramos de vegetação nas pás das máquinas para serem içadas para fora do canal.



Figuras 15 e 16 - Canal Quitingute: trecho assoreado à esquerda e trecho já limpo à direita, com máquinas ao fundo.

Fonte: Fotos do autor.



Figura 17 - Pescadores trabalhando para desassorear o Canal do Quitungute.  
Fonte: Foto do autor

Pela observação destas práticas percebe-se que o seu objetivo é manter a Lagoa do Açú e o Banhado da Boa Vista “vivos”, ou seja, que os mesmos não sequem ou fiquem estéreis. Para a comunidade de Quixaba interessa, em primeiro lugar, a manutenção destes lugares para que a atividade da pesca continue podendo existir, mas indiretamente vê-se também o interesse na manutenção dos ciclos biológicos e a preocupação com a escassez dos recursos naturais e com a proteção das espécies.

### 3.3. O extrativismo de taboa

O artesanato com taboa é outro hábito da comunidade de Quixaba, passado através das gerações. Na fala de um dos meus interlocutores, a preocupação com a continuidade desde *fazer* fica evidente: “*Desde que eu me conheço por gente minha mãe fazia esteira. A gente tirava e fazia. Agora a água vem ficando salgada*”.

As águas da Lagoa do Açú vêm ficando salgada desde que foram realizadas as obras que abriram o canal navegável para a entrada de navios no Porto do Açú, segundo meus interlocutores. Este aumento da salinidade faz com que, entre outros problemas, a taboa seque e morra, tornando-se imprestável para o uso artesanal, além de prejudicar a oxigenação da água, resultando na diminuição dos peixes.

Um elemento que fica bem demarcado quando o assunto é taboa é a divisão do trabalho por gênero. Segundo meus interlocutores: “*A esposa é que faz. Eu cortava*

*taboa, botava pra secar; e ela fazia esteira*”. Embora todas as crianças aprendam a confeccionar as esteiras de taboa no “tiá”, inclusive ajudando as mães, quando adultos somente as mulheres se dedicam à tarefa, enquanto compete aos homens a escolha e retirada da taboa mais apropriada da lagoa e de colocá-la para secar ao sol.

Outro ponto relevante é o fato de que, o artesanato com taboa traz renda extra para as famílias, o que apareceu como preocupação na fala de um de meus interlocutores: *“Minha esposa fazia taboa, hoje é faxineira. Esposa de pescador e faxineira”*.



Figura 18 - Taboa nasce espontaneamente na Lagoa do Açú.  
Fonte: Foto do autor.

Os saberes locais também estão presentes no extrativismo da taboa como, por exemplo, no saber quanto à época certa do ano para realizar a atividade. Segundo informações que obtive dos meus interlocutores, em agosto e setembro não se realiza o extrativismo, pois “a taboa com pendão fecha”.

Para confeccionar as esteiras, os feixes de taboa são postos para secar ao sol. Então, o cordão é feito com uma parte mais macia da planta, enquanto as tiras de palha são os ramos secos da planta. As tiras de palha são entrelaçadas com o cordão em vários pontos, formando linhas paralelas, no “tía”.



Figuras 19 e 20 - Feixe de taboa (esq) e esteira em processo de confecção no “tía” (dir).  
Fonte: Fotos do autor

De todas as falas, a que mais evidencia o extrativismo de taboa como parte relevante da cultura da comunidade de Quixaba é a que abre este capítulo: *“nossa realidade aqui é pescar e tirar taboa”*, externada pelo Pescador A.

### 3.4. Os roçados

Além da pesca e do extrativismo de taboa, outro costume comum em Quixaba é fazer roçados no entorno da Lagoa do Açú para cultivos variados. Apesar disso, esta prática parece estar diminuindo visto que, quando questionados sobre essa prática, somente um dos três pescadores que participaram da conversa disse trabalhar na roça e, mesmo assim, somente para ajudar o pai: *“Eu só trabalho na roça pra ajudar meu pai que tem 85 anos. Pra mim mesmo, não”*.

De fato, comparando algumas imagens de satélite atuais com as de uma década atrás é possível verificar uma gradual diminuição dos roçados. Antes, esses roçados ocupavam grande parte dos terrenos ao redor da comunidade de Quixaba e muitas localidades às margens da Lagoa do Açú. Nas imagens atuais, nos mesmos locais somente é possível identificar os retângulos deixados vazios, na maioria das vezes, mas também é possível distinguir diminutos roçados, com culturas de abacaxi e mandioca, por exemplo.

#### 4. ANALISANDO OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DECORRENTES DAS RESTRIÇÕES DE USO DA LAGOA DO AÇU

Em conversa com os pescadores em dezembro de 2016, perguntei como eles viam o Parque Estadual da Lagoa do Açú, na intenção de obter informações sobre a relação da comunidade de Quixaba com o Parque e tentar identificar aspectos por eles considerados positivos e negativos, ao que me responderam:

*Em relação ao Parque. Há quarenta e dois anos eu pesco na lagoa. Se alguém chega do nada e expulsa vocês da sua casa, vocês gostaria? Não, né. Eles acharam um conflito com os pescadores da Quixaba porque queriam expulsar os pescadores. E o Parque é exatamente nessa área que a gente já pescava, do Rio do Açú até a Barra do Furado. Eu conheço mais a lagoa do que lá em casa, eles não conhecem. Chegaram pra impor alguma coisa, mas a realidade da lagoa e a realidade do pescador eles não conhecem. Vocês conheciam aqui de foto, né? Igual eles, não conheciam. Nunca vieram conversar.*

Então, perguntei se eles participaram ou se, ao menos, ficaram sabendo das audiências públicas sobre a criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú e a resposta foi negativa: “*Nem sabia. Eu pessoalmente não conhecia*”. Sobre o cadastro prévio que daria origem à celebração individual de Termo de Compromisso e consequente autorização de pesca nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açú, obtive informações que a vontade dos pescadores seria “assinar para ter logo um pouco de paz”.

Pergunto, então, se na opinião deles não seria melhor acabar com o Parque Estadual da Lagoa do Açú, ao que me respondem categoricamente:

*Não! Era melhor fazer um acordo com os pescadores! Porque na pesca tem uma palavra chamada “defeso”. Fui pescar de juquiá, mas meu objetivo nem era pescar, era mais pra me distrair, porque eu tava gostando de ver a água. Porque tava tudo seco. É melhor com o Parque porque sem o Parque, não tendo ninguém pra fiscalizar, fica pior. Eu, como pescador, preciso respeitar. Todo o problema com o INEA é falta de diálogo. Precisa regulamentar o tamanho da rede, porque a tilápia que produz mais é a tilápia pequena, então tem gente que usa rede pequena e pega elas pequenas, antes delas produzir. Então precisa estar olhando pra isso aí. Se o INEA fizesse tudo bonitinho, eu ajudava eles. Faria para mostrar que nós precisamos deles e eles precisam da gente.*

Passo, então, a questioná-los sobre o Porto do Açú e como eles percebem os impactos da atividade portuária e quais seriam, ao que me é respondido:

*Não adianta mais falar. Esse porto tinha um projeto: que fariam um rio pra navio de grande porte que fosse até a Barra do Furado [por dentro da lagoa], para não precisar fazer aquela ponte pra dentro do mar. Um canal pra passar...*

A pesca no interior do Parque Estadual da Lagoa do Açú nunca chegou a ser efetivamente impedida, embora proibida, mas gerou conflitos e desentendimentos entre pescadores e equipe do Parque Estadual da Lagoa do Açú que contribuíram para um difícil relacionamento inicial, como consta no depoimento abaixo:

*Quando tentaram apreender rede. Chamaram a Polícia Florestal, chamaram a força maior. Falta de respeito deles e falta de diálogo. O que eu falei com ele [guarda-parque] e que ele não gostou? Ele falou que tavam matando muita lontra com anzol. Eu respondi que cachorro d'água, se comer um peixe no anzol, só come até a metade. Porque ela costuma comer bagre, tilápia, e ela não come o ferrão, come só até a metade do peixe.*

Pedi para que o caso me fosse relatado com mais detalhes:

*A pesca fechou e eu estava transportando as minhas coisas na minha canoa até minha casa e ele me acusou de estar pescando. Perguntou: "E esse material aí?" Eu respondi que se o meio de transporte dele era o carro, que ele usava pra ir de casa até aqui, o meu era a canoa. Aí ele disse que "mas você está dando a entender que você está pescando". Aí ele foi e falou "Você sabia se vai acabar esse negócio de pescar com anzol aqui?". Eu disse que não, mas que se ele queria acabar com anzol ele tinha que ir era na fábrica de anzol. Aí ele não gostou. Veio um outrozinho filmando, ai ele disse "Não me deixa eu te encontrar mais por aqui não". Eu respondi que quando a pesca fechasse ele ainda me encontraria muito por ali, porque eu morava ali. Ele disse que não podia mais não, que aqui agora era Parque. Perguntei pra ele porque eles vieram implantar esse Parque aqui sem consultar os pescadores, a comunidade. Implantaram sem querer saber do impacto desse Parque pra comunidade.*

Passei a questioná-los sobre a possibilidade de algum acordo funcionar entre os pescadores e o INEA em que, por um lado, os pescadores respeitassem as regras do Parque e, por outro lado, ficassem sendo os únicos pescadores com permissão para pescar na lagoa, garantida a fiscalização para impedir que outros pescadores pescassem alí. Obtive a seguinte resposta:

*Na Lagoa de Carapebus tem uma parte que só eles de lá podem pescar; e hoje só restam seis. Eu acho isso injusto. A lagoa é muito grande. Um desses seis, por exemplo, veio pescar aqui durante anos e ninguém falou pra ele que não podia, a gente até levava pra ele*

*alguma coisa que faltava. Agora, nós recebemos ele aqui bem e quando nós fomos lá ele nem olhou pra gente. As pessoas chegavam aqui e perguntavam: onde eu pego um peixe aqui? A gente perguntava: tem o material aí? Eles diziam “Não”, a gente falava “Não tem problema”, a gente levava eles, ensinava a pescar e quando eles perguntavam quanto era o peixe a gente dizia que não era nada, não. Que eles podiam levar o peixe de graça. Aqui era muita fartura! Agora não tem mais. Eu lembro [quando começou a ficar sem peixe] porque foi quando eu fiz uma cirurgia, tem uns quatro anos e meio.*

Pude observar, ainda, uma sensação de ressentimento dos pescadores em relação ao INEA devido ao licenciamento ambiental do Complexo Logístico, Industrial e Portuário do Açú, por exemplo, quando perguntei se o Porto do Açú tinha impacto na pesca:

*Tem! Você conhece a Lagoa de Iquipari? Porque que eu não vou falar do Porto. Se aquelas cadeiras tem que ficar aí, o lugar delas é aí. Vocês estudaram pra dizer que o lugar dela é aí. Eu não tenho que falar nada. Agora, se o INEA não falou nada sobre o Porto, eu vou falar? Isso é uma obrigação do INEA. Vocês já viram o canal que eles fizeram? Dizem que tem mais de 200m de largura, navio passa lá. A areia que eles tiraram de lá, deu um temporal e infiltra no lençol freático (...) foi salgando a lagoa. A análise deu que o teor de salinidade da água estava muito alta. E eles não fizeram nada, disseram que não tem nada a ver.*

O objetivo de conservação do Parque Estadual da Lagoa do Açú de proteger o Banhado da Boa vista e a Lagoa do Açú pelo seu referencial na migração de aves impõe limitações também no extrativismo da taboa, como consta na fala de um dos pescadores: “INEA diz que não pode tirar taboa porque algumas aves ameaçadas de extinção faz ninho”. Além disso, outras espécies identificadas por eles como “socó” e “garça”, também fazem seus ninhos no meio das moitas de taboa.

Embora o extrativismo da taboa para artesanato também constitua costume da comunidade, o Termo de Compromisso por ora proposto e previsto no Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú não prevê autorização para esta atividade.

Extrativismo pressupõe uso, nesse caso o uso comunitário de um recurso comum, pois obtive informações que “Nem toda a taboa é boa pra esteira”, ao mesmo tempo que “Se não tirar, ela apodrece e sufoca a outra que vai vim”, demonstrando a importância dos conhecimentos locais tradicionais para manutenção do equilíbrio ecológico daquele ambiente por meio da continuidade do uso tradicional.

#### **4.1. Termo de Compromisso “sob medida”**

A preocupação com as futuras gerações de pescadores também está presente nas narrativas que colhi, como afirmou um dos pescadores durante conversa: “Já não tem

*peixe por causa da água salgada. Agora, quando esse rapazinho crescer ele vai pescar o que?”*

Criado doze anos após a sanção da Lei do SNUC, a delimitação do Parque Estadual da Lagoa do Açu incidiu sobre as lagoas utilizadas historicamente por pescadores artesanais e extrativistas e agricultores familiares. O próprio Decreto de criação prevê que o órgão gestor celebrará Termo de Compromisso com os pescadores artesanais, tanto com os residentes nas imediações do Parque Estadual da Lagoa do Açu, como também com todos aqueles residentes na Região Norte Fluminense que utilizam as lagoas inseridas nos limites do Parque para assegurar sua subsistência.

O Decreto estipula ainda um prazo de 180 dias a partir da instituição do plano de manejo para o órgão gestor efetuar um cadastro de pescadores artesanais que dependem da pesca nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açu. O Termo de Compromisso está condicionado a este cadastro temporalmente localizado e, por sua vez, condiciona a autorização pessoal e intransferível para pesca artesanal na área do Parque Estadual da Lagoa do Açu.

O estabelecimento do Termo de Compromisso no âmbito do Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu condicionando-o a um cadastro que levará a uma autorização única e vitalícia me leva a refletir sobre quais seriam as reais intenções da política conservacionista estadual quanto à comunidade pesqueira que usa o Parque Estadual da Lagoa do Açu e quais as possibilidades de pactuação e permanência, ou de amplificação das vulnerabilidades sociais, traz esse Termo de Compromisso.

Seria o Termo de Compromisso instituído no âmbito do Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, que é condicionado a uma autorização final, um “ajustamento de condutas” travestido de “compromisso”? Estaria o Termo de Compromisso do Parque Estadual da Lagoa do Açu dialogando com a dinâmica de uso dos recursos naturais pelas famílias de pescadores que têm seu sustento vinculado ao uso das lagoas, agora inseridas nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açu? Estaria o Termo de Compromisso do Parque Estadual da Lagoa do Açu observando os diferentes modos de vida e, conseqüentemente, as diferentes relações que essas famílias desenvolveram com o ambiente e paisagem dos quais fazem parte, e os reflexos dessas dinâmicas e dependências dos recursos naturais junto a futura autorização imposta?

O cadastro dos pescadores artesanais, que está sendo elaborado pelo INEA e que dará origem ao Termo de Compromisso assinado individualmente, nos faz pensar sobre quais “compromissos” serão estabelecidos entre o órgão gestor e os pescadores artesanais que pescam nos limites do Parque se, para o cadastramento, a única exigência é a comprovação de domicílio do pescador em qualquer município da Região Norte Fluminense, ao invés da exigência de comprovação da dependência da pesca nos limites do Parque Estadual da Lagoa do Açu para sua subsistência.

Além disso, este Termo de Compromisso demonstra-se seletivamente parcial pois, embora ainda não tenha sido sequer elaborado, está restringido por norma regulamentadora inserida no Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, a qual limita a autorização à atividade de pesca de baixo impacto, não prevendo o extrativismo de taboa e os roçados.

#### **4.2. O processo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu**

É imprescindível a análise do processo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, sendo que na proposta de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu (folhas 118 a 158), que inaugura o referido instrumento, os pescadores artesanais aparecem como atores principais identificados na área proposta para o Parque Estadual da Lagoa do Açu, estabelecendo, ainda, como um dos objetivos do Plano de Manejo estabelecer normas e ações visando compatibilizar a presença de populações residentes com os objetivos da Unidade, tratando das populações locais somente nestes dois pontos. Ora, não se trata aqui de “populações residentes”, mas sim de uso tradicional de recursos, além disso, até o presente momento, vale dizer, não há Plano de Manejo.

Na referida entrevista com André Ilha, Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do INEA na época da criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, tem destaque o objetivo de preservação de áreas ricas em biodiversidade, mas fica evidente, também, que o INEA tinha conhecimento prévio da ocupação e utilização de algumas áreas por populações locais que tinham relação com atividades extrativistas, principalmente, na Lagoa do Açu:

*Então, aquele sistema lagunar do Açu até a barra, que pelo menos isso a gente conseguiu, a Lagoa Salgada era óbvia, mas teve que ser mutilada, digamos assim, no desenho final, por conta da questão*

*política, e o Banhado da Boa Vista todo, porque é uma área interessantíssima tanto do ponto de vista de biodiversidade, porque tem pouso de aves migratórias e aves não-migratórias que também ocupam muito ali, e outros animais e peixes etc., mais um lugar com excelente potencial turístico. E aí, já vislumbrando a mudança de ocupação econômica de algumas pessoas (...) que viviam da pesca ali e que a ideia era ter uma alternativa econômica para usar sua habilidade em outra coisa, mas de uma forma que a gente conseguiu, uma coisa interessantíssima para viabilizar isso, pactuado, inclusive, com o Ministério Público.*

André Ilha explicou que, quando se planeja um Parque Natural, é imprescindível afetar uma área proporcional a quantidade de espécies que se pretende preservar. Desta forma, a redução da área originalmente planejada, evitando, às custas do maior esforço político, que áreas do Município de São João da Barra fossem afetadas pelo Parque Estadual da Lagoa do Açu, diminuiu proporcionalmente o número de espécies suportadas pela área atual.

*Existe uma regra matemática ecológica, que não é uma suposição, é uma coisa matematicamente provada. Você tem uma determinada área que dá suporte, a longo prazo, a “x” espécies. Para que você tenha uma área que dê suporte para “2x” de espécies, a área tem que ser “10x”, ou seja, dez vezes maior, para dar suporte, no longo prazo, para o dobro de espécies que a área original. Então, por isso que é importante você ter Unidades de Conservação grandes e de preferência associadas, contíguas, a outras áreas protegidas, para que você tenha um contínuo florestal o maior possível, para que essas espécies tenham uma relativa garantia, ou, pelo menos, uma possibilidade de sobrevivência no longuíssimo prazo, que é essa a ideia de conservação da biodiversidade.*

Já na primeira Audiência Pública sobre a proposta de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu, realizada em 23 de março de 2011 no Instituto Federal Fluminense em Campos dos Goytacazes e cuja transcrição encontra-se às folhas 238 à 259 do processo de criação, questiona-se “como ficaria a atividade pesqueira de várias comunidades que utilizam a Lagoa do Açu?”, ao que André Ilha respondera que haveria a possibilidade de “identificar aquelas pessoas que efetivamente dependem da pesca para sua subsistência (...) e é possível se firmar um Termo de Compromisso (...) que assegura a possibilidade de eles continuarem praticando a pesca de baixíssimo

impacto”, evocando, pela primeira vez, o Termo de Compromisso como instrumento de pactuação.

Apesar de o referido dirigente do INEA, na ocasião, ter se posicionado pela continuação da pesca “de baixíssimo impacto”, em entrevista com o mesmo fica evidente que, desde o início, a intenção já era “a mudança de ocupação econômica de algumas pessoas (...) que viviam da pesca ali”, como se verá mais adiante.

A segunda Consulta Pública, realizada em 14 de abril de 2011, na Associação de Moradores da Praia do Açú em São João da Barra, contou com a presença massiva dos pescadores da região e de seus representantes, como Colônia Z-19 e Associações de Pescadores Artesanais e de Moradores, que, insatisfeitos, voltaram a cobrar encaminhamentos quanto a garantia da continuidade da pesca nas lagoas, em uma audiência acirrada (a transcrição desta Audiência Pública registra cobranças e pedidos de garantias, por parte da sociedade civil). Os representantes do INEA voltaram a tratar do Termo de Compromisso, aprofundando explicações e exemplificações, como a necessidade de se manter uma pesca artesanal de baixo impacto. André Ilha, que participou ativamente das Audiências Públicas, apresentou outra percepção sobre o clima das Audiências Públicas que, na opinião dele, foram “tranquilas”:

*Foram surpreendentemente tranquilas, porque Audiência Pública para criação Parque já tivemos que chamar a polícia mais de uma vez com medo de alguém sair baleado, e essas foram bastante tranquilas, até porque o foco toda maior de tensão ficou fora por definição do Governador.*

Em reunião de 27 de maio de 2011, ocorrida em Farol de São Thomé, entre representantes do INEA e representantes da sociedade civil, o presidente da Colônia Z-19 diz ser favorável à criação do Parque Estadual da Lagoa da Açú desde que seja garantida a atividade de pesca artesanal na região, ao que o representante do INEA volta a evocar o Termo de Compromisso, desta vez incluindo o extrativismo de taboa e declarando, pela primeira vez, a intenção de prever o Termo de Compromisso já no Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú (folha 324).

Também me foi dito pelo meu entrevistado que em nenhum momento chegou a ser cogitado a criação de outro tipo de Unidade de Conservação que melhor contemplasse a presença dos pescadores artesanais que exercem ali suas atividades:

*Não, não caberia. Para a preservação da biodiversidade, o que funciona (...) são as Unidades de proteção integral. Reserva Biológica e Estação Ecológica não serve porque é uma coisa restritiva, ninguém pode botar o pé e isso seria ridículo. Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre constituídos em áreas privadas, tudo bem, o espelho da lagoa não é privado, mas o entorno é, é equivalente a uma APA [Área de Proteção Ambiental]. Então era inquestionável que a figura Parque seria essa.*

Então, buscou-se alternativas para a criação de um Parque Natural em áreas utilizadas por comunidades extrativistas e pescadores artesanais:

*Mas era muito pouca gente e eu reconhecia que o impacto real sobre a biodiversidade dessa pesca artesanal era muito pequeno, mas havia uma incompatibilidade legal. Foi então que surgiu na nossa cabeça, eu creio que essa foi uma ideia minha mesmo que depois eu discuti com a minha área técnica, que foi o seguinte: ok, você tem, digamos, um número hipotético, trezentas pessoas que vivem da pesca lá, vamos fazer o seguinte, vamos garantir que eles vivam da pesca até o fim da vida, seja pela morte ou pela aposentadoria, até o fim da sua vida, digamos, útil, por uma razão ou por outra. Ninguém que pesque lá vai ser prejudicado, mas também ninguém mais pode vir a pescar lá.*

Questionado sobre qual seria sua posição se viesse a existir uma demanda pela recategorização do Parque Estadual da Lagoa do Açu, ou uma parte de sua área, para uma Unidade de Conservação mais permissiva, na qual os objetivos da Unidade estivessem de acordo com o uso que as comunidades extrativistas artesanais fazem da área, me foi respondido:

*Eu seria completamente contrário, porque da forma como a gente criou atende a todos os objetivos e essa pressão que está havendo pelo poder econômico, no Brasil inteiro, para recategorizar para Unidades que não seguram nada e não preservam nada em termos de biodiversidade deve ser combatida. Eu me colocaria, sem exitar, completamente contra.*

No mês de outubro do mesmo ano, André Ilha levou ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro proposta de o INEA emitir autorizações de pesca precárias, vitalícias, pessoais e intransferíveis aos pescadores que exerçam a pesca artesanal nas áreas do Parque Estadual da Lagoa do Açu ao tempo da efetiva criação do mesmo e mediante um cadastro prévio, evitando, desta forma, que a categoria (proteção integral)

escolhida para a referida Unidade de Conservação não viesse a se tornar entrave ao estabelecimento do Parque Estadual da Lagoa da Açu em razão da utilização extrativista das lagoas. E o documento continua: “(...) além disso, garantiu o Instituto Estadual do Ambiente, progressivamente, a atividade cessará, com a morte ou aposentadoria desses pescadores autorizados”, ao que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se favorável e de pleno acordo (folha 331).

Pedi para que o episódio me fosse relatado mais detalhadamente com o objetivo de entender a participação do Ministério Público Estadual no processo de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açu. Então, me foi esclarecido que o Promotor da Tutela Coletiva de Campos dos Goytacazes teria chancelado um projeto que desconsiderava a reprodução de manifestações culturais relacionadas ao extrativismo e à pesca artesanal:

*Eu fui ao promotor da tutela coletiva de Campos, que é um cara muito atuante, Marcelo... (...) eu já tinha trocado muitas figurinhas com ele por causa de outras milhões de situações, é um desses promotores bons que não é um bitolado. Aí eu pedi uma audiência, uma reunião com ele, fui até Campos exclusivamente para tratar desse assunto e expus para ele com a maior franqueza o problema. Ele falou: “Entendo perfeitamente, acho perfeitamente possível, então eu vou fazer o seguinte, eu vou fazer uma ata de reunião em que eu reconheço que além do interesse ambiental existe o interesse de sobrevivência de famílias humildes, pescadores tradicionais, que por esse dispositivo que vocês pretendem colocar na lei, concilia as duas coisas e, na verdade, essa que está em desacordo com o SNUC, essa é uma coisa que vai decrescendo ao decorrer do tempo, **até daqui a duas ou três décadas não ter mais ninguém**”. E ele, da cabeça dele, redigiu uma ata de reunião, cujo a cópia deve estar dentro do processo administrativo (...) E aí eu saí de lá com um documento que me embasava legalmente, saí tranquilo, coloquei isso na minuta do decreto e, conseqüentemente, isso foi apresentado na consulta pública, que tirou aquela pressão que teria “das pessoas não vão poder mais pescar”, pessoa chorando “Minha família vai passar fome” etc., não tive isso, e assim saiu a lei [decreto de criação] e depois era o Termo de Compromisso a ser firmado, (...) Parece que as Associações de Pescadores seriam intermediárias para dizer quem era pescador e quem não era.*

Sendo assim, fica evidente que a participação do Ministério Público Estadual foi absolutamente determinante na aprovação do projeto do atual Parque Estadual da Lagoa do Açu, conforme corrobora a fala do meu interlocutor:

*É, isso é realmente inovador; acho que não teve no Brasil algo parecido, acho que não teve nenhum Parque no Brasil que foi criado um dispositivo desse e só passou na Procuradoria porque eu tinha a ata de reunião com o Ministério Público. Quem o Ministério Público incumbiu de cuidar da tutela coletiva, então, tanto do meio ambiente quanto pegando o direito dos desassistidos, digamos assim, concordou com a proposta preliminar que foi feita, então eu fiquei respaldado.*

Interessante observar que durante a reunião com o Ministério Público André Ilha utilizou a expressão “autorização” ao invés de “Termo de Compromisso”. Esta expressão foi consignada em ata, enquanto o Termo de Compromisso não é citado no documento, fazendo surgir a figura do cadastro temporalmente localizado. A partir da ata desta reunião, podemos observar que a postura do representante do INEA diante do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é a de flagrante desconsideração do direito de reprodução cultural das comunidades extrativistas pesqueiras ao contar com o desaparecimento progressivo e induzido destas atividades. Revela, ainda, que não há intenção de autorizar novos pescadores no futuro. O “pleno acordo” manifestado pelo promotor estadual oferece, ainda, pistas da defasagem do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na defesa de direitos coletivos quando referentes à permanência de populações socialmente fragilizadas.

*Então só tem um jeito da gente fazer isso, cadastrar quem pesca, fechar, e a pessoa ganha uma carteirinha, um crachá, uma coisa assim, renovável de vez em quando, e ninguém mais pode vir a pescar. A gente assegura que essas pessoas não vão ter a sua vida impactada, o que inclui seus atuais filhos que já estejam pescando, cadastra todo mundo, reconhecendo que o impacto sobre a biodiversidade é pequeno dessa pesca artesanal, mas ninguém mais entra, já pensando que quem vier depois, se quiser viver dali, ótimo, que viva levando turista, aluguel de caiaque, passeio de canoa, safari fotográfico, que são atividades que rendem muito mais dinheiro do que aquela pesca magra que sai dali.*

Com a proposta ratificada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o INEA marcou reunião na sede da Colônia Z-19 para elaborar a proposta de texto do Termo de Compromisso, sendo que o presidente da Colônia enfrentou duas questões principais: a possibilidade de renovação do Termo e sua abrangência (local ou regional). Enquanto na primeira questão os representantes do INEA foram enfáticos e irredutíveis em afirmar que somente a atual geração de pescadores artesanais poderiam ser

autorizada a pescar no interior do Parque Estadual da Lagoa do Açú, na segunda questão os representantes do INEA reconheceram a necessidade do âmbito regional do Termo de Compromisso, de modo que alcançasse todos os pescadores artesanais da Região Norte Fluminense, considerando a realidade da migração de pescadores da região (folhas 333 à 352).

Embora, na opinião do meu entrevistado, este foi um fato sem relevância alguma:

*Mas isso não chegou a ser um problema muito grande, (...) Porque ninguém efetivamente iria se deslocar de um lugar muito longe para pescar ali, essas pessoas estavam interessadas em eventuais benefícios do governo, auxílio defeso etc., e nós não tínhamos a expertise e até a competência legal para dizer quem é pescador e quem não é de fato. (...) Porque esse vai continuar não pescando nada e vai continuar não impactando nada, então não faz diferença para mim nenhuma se uma pessoa que não pesca se cadastra, um problema aí para ver com os órgãos que controlam a pesca. (...) Tem trezentos que são pescadores, mas se dois mil se cadastrarem, tudo bem, ficam dois mil com crachá, vai ter que ter a foto, vai ser aquela pessoa, mas, o cadastramento também vai fechar e depois não vai mais cadastrar mais ninguém, era essa a ideia (...) Mas do ponto de vista ambiental não faz a menor diferença, e assim foi.*

Assim, foram traçados os contornos iniciais do Termo de Compromisso previsto no Decreto de criação a ser celebrado individualmente com cada pescador e mediante cadastro não renovável e temporalmente localizado quando da “efetiva” criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú, não garantindo a reprodução cultural da pesca artesanal exercida tradicionalmente através das gerações há mais de dois séculos em Quixaba. Quanto a hipótese que levantei sobre o Termo de Compromisso previsto no Decreto de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú ser mais restritivo do que àquele desenhado no Decreto regulamentador do SNUC, André Ilha não vê assim, acreditando que, estruturado como no Decreto de criação do Parque, o Termo de Compromisso atende a todos os seus objetivos:

*Individual, mas até os familiares que pescassem também, era para pescadores, se o cara “Eu pesco junto com os meus três filhos” entrava ele e os três filhos, ou seja, praticamente a família, não ia ser a avó, o objetivo aí era garantir a subsistência, a questão alimentar, de fonte de renda e de sobrevivência de famílias humildes que viviam da pesca artesanal, então atendeu perfeitamente, entendo eu.*

Deste modo é possível entender o Termo de Compromisso previsto no Decreto de criação do Parque Estadual da lagoa do Açú como parte de um novo planejamento territorial da área, de “rural” à “reservado à conservação”, e que o que se almejou na época foi a mudança progressiva e induzida da atividade econômica, alterando a destinação da Lagoa da Açú de “uso artesanal” para “turismo ambiental”:

*O Parque, especialmente numa região deprimida economicamente, (...) abre a possibilidade para muitos pequenos negócios, alojamentos, pousadas, camping, passeios, guia, venda de souvenir, restaurante, lanchonete, produtos típicos (chuvisco, goiabada cascão etc., da região), então eu vejo o Parque não como um Museu, mas como indutor, inclusive, do desenvolvimento regional, mas com atividades não impactantes ou muito pouco impactantes sobre a biodiversidade. Uso indireto e não uso direto, para usar a linguagem mais técnica. (...) Eu vejo uma excelente possibilidade de geração de empregos e pequenos negócios para a população local, usando o Parque como base para passeios, que eu sou defensor de que os parques sejam muito abertos à visitação. (...) Claro que não em um primeiro momento, mas depois que isso se tornar um destino consolidado eu tenho certeza que grupos de família vão lá passear na época da cheia para ver aquelas revoadas de aves, jacarés e tudo, fotografando, passeando em um barquinho levado por alguém, aluguel de canoa, caiaque, windsurf, (...) É um espetáculo! É um labirinto de ilhas que são formadas ali, tem um interesse muito grande, então para os outros teria uma atividade econômica de impacto zero, praticamente, e para aqueles que já pescassem, estaria garantido.*

As iniciativas para promover a visitação no Parque Estadual da Lagoa do Açú já começaram e são recebidas com entusiasmo e parceria da comunidade de Quixaba. Porém, “parceria” foi entendida como “ação de inclusão social”, como é possível visualizar na imagem abaixo:



PARQUE ESTADUAL DA  
**LAGOA DO AÇU**

## ANIVERSÁRIO DE 5 ANOS

### PROGRAMAÇÃO

**SEX :: 17.03**

- 9h às 17h Exposições: **Projeto TAMAR**
- 9h às 18h **Exposição Fotografias do Parque:** registro da fauna, flora e belezas naturais da UC - local: sede do parque
- 9h **Atividades lúdicas com as escolas locais, envolvendo os temas "Dia Mundial das Florestas" e "Dia Mundial da Água"**
- 10h às 14h **Contação de histórias:** "Dudu e o Urublu"
- 11h **Concurso de Desenho "Os animais que vivem em nossas Lagoas"**  
Participação Escola Claudia Almeida
- 15h **Oficina de arranjos com plantas ornamentais e materiais reutilizáveis** - Prof.ª Amanda Carneiro
- 16h **Premiação: "A importância das lagoas para nossa região."**  
Concurso de redação e desenho sobre o parque com as escolas públicas e privadas da região
- 17h **Soltura de tartarugas marinhas**  
Participação Projeto TAMAR
- 17h30 **Premiação do Concurso de Fotografia:** nomeação dos ganhadores do concurso de fotografias do parque lançado em dezembro de 2016
- 18h **Confraternização**

**SÁB :: 18.03**

- 7h **Observação de aves**
- 8h **Café da manhã**
- 8h30 às 12h **Passeio de barco na Lagoa do Açu:** ação de inclusão social junto aos pescadores da localidade da Quixaba.  
**Oficina de artesanato com taboa** - Prof.ª Shirley Jardim
- 9h às 13h Exposições: **Projeto TAMAR**
- 9h às 18h **Exposição Fotografias do Parque:** registro da fauna, flora e belezas naturais da UC - local: Quixaba
- A partir das 8h30 **Atividades de caiaque e Stand up paddle** (Campos Sup Team)

Para a atividade de observação de aves é necessário fazer inscrição pelo email [uc.pelag@gmail.com](mailto:uc.pelag@gmail.com) ou pelo telefone (22) 2747-5316

**LOCAL: SEDE PROVISÓRIA DO PARQUE**  
Av. Olavo Saldanha, s/nº (orla da praia, stand da Secretaria de Meio Ambiente) - Farol de São Thomé - Campos dos Goytacazes, RJ




Figura 21- Cartaz de 2017 divulgando atividades em parceria com a comunidade de Quixaba: “SÁB: 18.03 8:30h às 12h Passeio de barco na Lagoa do Açu: ação de inclusão social junto aos pescadores da localidade de Quixaba”.

Fonte: Parque Estadual da lagoa do Açu, INEA.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta dissertação procurei demonstrar as estratégias por meio das quais se efetivou a criação de um parque que, apesar da demanda de longa data de ambientalistas pela conservação da Lagoa do Açú e do Banhado da Boa Vista, somente encontrou espaço institucional para sua criação a partir do licenciamento de um megaempreendimento que trouxe imensuráveis impactos socioambientais para a região, convertendo-se em oportunidade política. Ou seja, foi no contexto de uma das obras mais impactantes do Estado do Rio de Janeiro na última década, que suprimiu grande área de restinga e Mata Atlântica, que surgiu a oportunidade para a criação de mais um parque, o Parque Estadual da Lagoa do Açú. Deste modo, busquei respostas para questões centrais, como: se a área a ser protegida é de inestimável valor ambiental, como pode ser vizinha de um megaempreendimento?

Demonstrei que essa relação aparentemente contraditória entre a criação de espaços destinados ao desenvolvimento e espaços ambientalmente protegidos não é novidade, mas recorrente. A partir da apresentação de diferentes contextos da política ambiental, busquei demonstrar como a criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral acompanharam a expansão da fronteira agrícola e as frentes de desenvolvimento que “interiorizaram” o país nas décadas de 1950, com a marcha para o oeste e a criação de Brasília, e 1970, com a ocupação da Amazônia, aproveitando o ambiente político favorável e fazendo às vezes de compensação ambiental como zonas de amortecimento dos novos empreendimentos e reservas de recursos. Apoiado no discurso de vazio demográfico, desenvolvimentismo e soberania nacional, desconsidera-se ou ignora-se a presença de populações tradicionais nas áreas escolhidas como prioritárias para a conservação.

Analisando os contextos internacionais da política ambiental, em especial no que se refere aos parques naturais, e revisitando os rituais institucionalizantes dessa política no âmbito dos organismos multilaterais pude compreender que o conceito de parque natural não é monolítico, mas historicamente e socialmente construído. Apesar da inspiração inegável no Parque norte-americano de *Yellowstone* e do esforço por planificar e homogeneizar o conceito de parque natural nos espaços de diálogo

internacionais, cada país adaptou a concepção conservacionista para sua realidade e contextos próprios. Compreendi, ainda, mudanças significativas em relação a presença de comunidades tradicionais em parques naturais, pois se de início sua presença era considerada inadmissível, se foi construindo ao longo das décadas de debates internacionais modelos mais permissivos capazes de conjugar a presença dessas comunidades com a proteção à natureza e o respeito aos direitos multiculturais, como é o caso das zonas antropológicas.

Embora o SNUC traga a previsão de estudo técnico da área selecionada como prioritária para a conservação e consulta prévia às comunidades locais, ainda hoje são criadas Unidades de Conservação de proteção integral em sobreposição a territórios de populações tradicionais, como é o caso do Parque Estadual da Lagoa do Açu. Com objetivo de preservar a Lagoa do Açu, acabou-se por criar uma situação de conflito socioambiental com pescadores artesanais e extrativistas locais que usam a lagoa.

Apesar da inovação de se prever a existência de um Termo de Compromisso como instrumento compatibilizador do uso tradicional com os objetivos do Parque Estadual da Lagoa do Açu no seu instrumento de criação, busquei refletir sobre a questão de o Termo de Compromisso ser condicionado a um cadastro prévio previsto no Decreto de criação, o que não garante o direito de uso, nem para as gerações atuais, nem para as futuras gerações de pescadores artesanais de Quixaba, comprometendo severamente, se não integralmente, a reprodução sociocultural da comunidade, o que atenta contra o respeito às distintas formas de fazer e viver dos diferentes grupos formadores da sociedade nacional e desconsidera os direitos culturais previstos na Constituição da República de 1998.

Outra questão considerada central para a compreensão das origens deste conflito: por que uma Unidade de Conservação de proteção integral se as Unidades de Conservação de uso sustentável também têm como objetivo conservar a natureza?

A recategorização de pelo menos parte da área do Parque Estadual da Lagoa do Açu para Unidade de Conservação da categoria de uso sustentável, como uma Reserva Extrativista ou Reserva de Desenvolvimento Sustentável, apesar de politicamente complexa, poderia fomentar a participação social a partir de um conselho deliberativo e com assento aos representantes das comunidades extrativistas tradicionais de modo a

ampliar espaços de diálogo mais equânimes e tomada de decisões compartilhadas e, por isso, mais representativas.

Porém, parece haver uma desconfiança dos atores institucionais quanto a eficiência das Unidades de Conservação de uso sustentável em conservar a natureza, vez que mesmo os parques naturais, que gozam de grande legitimidade social e constituem-se como símbolo da proteção à natureza no imaginário popular, não têm conseguido garantir integralmente esta proteção. Esta perspectiva ficou evidente na entrevista com o Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do INEA, que frisou o menor montante de recursos que as Unidades de Conservação de uso sustentável recebem em comparação com parques naturais, o que comprometeria os objetivos de conservação.

A partir da análise do processo de criação do Parque Estadual da lagoa do Açú e da entrevista com o Diretor de Biodiversidade e Áreas Protegidas do INEA pode compreender que a identificação de pescadores artesanais na área selecionada para ser ambientalmente afetada nunca chegou a ser um impedimento para a criação do Parque pois essa categoria já estava previamente definida. Buscou-se a criação de consensos tanto com representantes de colônias de pescadores, como com o Ministério Público em torno de um instrumento compatibilizador do uso artesanal da área praticado por gerações com os objetivos da unidade de conservação específica que seria ali criada: o Termo de Compromisso “sob medida”, ou seja, desenhado para forçar o desaparecimento gradativo da cultura da pesca artesanal na Lagoa do Açú e transformar pescadores em uma espécie de empreendedores turísticos, o que estaria mais adequado a nova vocação da lagoa.

Observar no mesmo território a instalação de um megaempreendimento e a criação de uma área protegida que limita o uso tradicional aponta para uma contradição que ainda precisa ser melhor apreciada no intuito de compreendê-la, pois parecem aceitáveis os impactos ambientais causados pelo Porto, mas inadmissível a pesca artesanal que é realizada através das gerações e que conservou os atributos naturais da área, inclusive motivando o interesse pela sua proteção através da instituição de uma área de proteção integral. Enquanto uma atividade que produz impactos gigantescos é tolerada, outra atividade de baixo impacto é fadada à extinção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMEND, Stephan. Parque Nacional El Ávila, Caracas: GTZ-Instituto Nacional de Parques 1991, 186p.

AMEND, Stephan & AMEND, Thora. Habitantes en los Parques Nacionales: una contradicción insoluble? In: Amend, Stephan e Amend Thora (Coord.) Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de America del Sur. Caracas: Editorial Nueva Sociedad/UICN, 1992.

BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza, p. 53-63, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em 01/09/2017.

\_\_\_\_\_. Mensagem Presidencial nº 967, de 18 de julho de 2000 - vetos ao Projeto de Lei nº 2.892/92 da Câmara dos Deputados.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 - Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm)>. Acesso em 01/09/2017.

DEAN, Warren. With Broadax and firebrand: the destruction of the Brazilian atlantic forest. Berkeley, University of California Press, 1996.

DIEGUES, Antônio Carlos S.; Nogara, Paulo. O nosso lugar virou parque: estudo sócio-ambiental do Saco de Mamangá - Parati - Rio de Janeiro. São Paulo: NUPAUB/Cemar - USP, 1994, 187p.

\_\_\_\_\_. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2008.

DRUMMOND, José Augusto. Devastação e preservação ambiental: os Parques Nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói, EdUFF, 1997.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual N. 43.522/2012 - cria o Parque Estadual da Lagoa do Açú e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Processo Administrativo E-07/502044/2011 - proposta de criação do Parque Estadual da Lagoa do Açú.

GARCIA, F. E as reservas florestais, que fim levaram?. Revista Brasileira de Tecnologia, 17, pp. 4753, 1986.

GUIMARÃES, Roberto P. The ecopolitics of development in the third world: politics and environment in Brazil. Boulder (CO), Lynn Rienner, 1991.

HARMON, David. National Park Residency in Developed Countries: The Example of Great Britain. In: WEST, P. C.; BRECHIN, S. R. (coord.). Resident people and national parks. Tucson: The University of Arizona Press, 1994, 443p.

INEA. Parque Estadual da Lagoa do Açú. Disponível em <[http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadeConservacao/INEA\\_008601](http://www.inea.rj.gov.br/Portal/Agendas/BIODIVERSIDADEEAREASPROTEGIDAS/UnidadeConservacao/INEA_008601)>. Acesso em 30/09/2016.

JICA. Conservation and Management of Natural Parks. Textbook for the Group Training Course in Nature Conservation and Natural Parks Management. Tokyo: Japan International Cooperation Agency, 1990.

LÉVI-STRAUSS, C. **Raça e História**. Os Pensadores. São Paulo: Ed. Abril, 1976.

LINDOSO, Lílian de Carvalho; PARENTE, Temis Gomes. **Termo de compromisso e participação social: possibilidades para a inovação institucional na conservação da biodiversidade**. Biodiversidade Brasileira, n. 1, p. 111-129, 2014.

LOBÃO, Ronaldo. O Direito em Contextos de Jusdiversidade. Projeto de Pós-Doutorado pelo PPGA-UFRR, 2014.

LUBATTI, Maria Rita da Silva. O folclore na vivência atual de Açú, Marreca e Quixaba: Campos RJ. Editorial Livramento. Escola de Folclore, São Paulo, 1976.

MACHLIS, Gary E.; TICHNEL, David L. The state of the world's parks - An international assessment for resource management, policy, and research. London: Westview Press, 1985, 131p.

MARETTI, Claudio C.; SALLES, Renato R.; DA COSTA, Guilherme. Coastal management planning as a tool for identifying and augmenting the value of protected areas in less developed countries: the example of Guinea Bissau. Guinea Bissau: IUCN - Directorate General of Forestry and Hunting Services of the Ministry of Rural Development and Agriculture (MDRA-DGFC), 1992, (draft).

MCCORMICK, John. Rumo ao paraíso - A história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará, 1992, 224p.

MILANO, Miguel S.; Manejo de Áreas Silvestres. Anais do 6º Congresso Florestal Brasileiro. Campos do Jordão: SBS, v. 1 (134-138), 1990.

MOORE, Alan; ORMAZÁBAL, César. Manual de planificación de sistemas nacionales de áreas silvestres protegidas en La América Latina y el Caribe, 1988, 137p.

NOGUEIRA NETO, Paulo. Estações Ecológicas: uma saga de ecologia e de política ambiental. São Paulo: Editora Empresa das Artes, 1991, 103p.

PINHEIRO, Kelly. **Levantamento do Perfil Socioeconômico, da Percepção Ambiental e dos Conflitos no Entorno do Parque Estadual da Lagoa do Açú/RJ**. Dissertação (mestrado).

Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Área de Concentração de Sustentabilidade Regional. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, 2014.

QUINTÃO, Ângela Tresinari B. Evolução do Conceito de Parques Nacionais e sua Relação com o Processo de Desenvolvimento. *Brasil Florestal*, (54): 13-28, 1983.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Editora Peirópolis, 2005.

SRIVASTAVA, N. K. 2002. Lagoa Salgada, RJ - Estromatólitos recentes. In: Schobbenhaus, C.; Campos, D.A. ; Queiroz, E.T.; Winge, M.; Berbert-Born, M.L.C. (Edits.) *Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil*. 1. ed. Brasília: DNPM/CPRM - Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP), 2002. v. 01: 203-209.

IUCN. *Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas*. Gland: IUCN viii + 1993, 260p.

VIANNA, Luciana Pinsard; ADAMS, Cristina; Diegues, Antônio Carlos S. *Conflitos entre populações humanas em unidades de conservação em Mata Atlântica*. São Paulo: NUPAUB-USP, 1994, 425p.

VICTOR, Mauro Antônio Moraes. *A devastação florestal*. São Paulo: Unipress, Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1975, 48p.

WEY DE BRITO, Maria Cecília. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

WWF. *Subsídios para discussão "Workshop - Diretrizes e Políticas para Unidades de Conservação"*. Brasília: WWF, 1994, 61pp.