



Università degli Studi di Ferrara

Dottorato di Ricerca in Economia

STRATEGIE INTEGRATE PER LA CREAZIONE E LO SVILUPPO DI UN ARRANGIAMENTO PRODUTTIVO LOCALE (APL) DI MARICOLTURA SULLA COSTA DI PARANÁ, BRASILE

Nicole Pistelli Machado
Economia del Territorio
Tutore: Gianfranco Franz

Tesi presentata al Programma di Dottorato di Ricerca in Economia
Dipartimento di Economia e Management, Campus Voltapaletto, come parte
dei requisiti per ottenere il titolo di Dottore in Economia

Ferrara – Emilia Romagna- Italia2016

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	5
LISTA DE FIGURAS	5
LISTA DE QUADROS	6
RIASSUNTO	8
ABSTRACT	9
RESUMO	10
INTRODUZIONE GENERALE	11
INTRODUÇÃO GERAL	14
Apresentação do Tema	17
Apresentação do Problema de Pesquisa	19
Referencial Teórico-Empírico	20
Organização da Tese	25
Cronograma Físico	26
CAPÍTULO 1: Políticas Públicas e o Desenvolvimento da Maricultura – Modelo Teórico de Análise	28
1.1 O Papel da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) na Elaboração de Políticas para Aquicultura	29
1.2 Políticas Aquícolas da União Europeia	33
1.3 As Políticas Aquícolas no Brasil em águas da União marinhas	38
1.4 Análise de Políticas Públicas para o Aquicultura em águas da União marinhas	42
CAPÍTULO 2: O Processo de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura em Corpos d'água de domínio da União	45
2.1 Dos Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDM) ao Programa Nacional de Demarcação de Parques Aquícolas	51
2.2 A Metodologia de Demarcação de Parques Aquícolas Marinhos: Parâmetros Biogeofísicos e Socioeconômicos	60
2.3 Faixas ou Áreas de Preferência: A Modalidade Esquecida	70

CAPÍTULO 3: Faixas ou Áreas de Preferência - da escolha a criação de uma metodologia	74
3.1 Revisão de Normativas Vigentes para Demarcação de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência	77
3.2 Levantamento Bibliográfico, Doutrinário, Legislativo das Convenções Internacionais e da Literatura Nacional para Definir e Categorizar, mediante ordenamento jurídico brasileiro a expressão “Povos e Comunidades Tradicionais”	88
3.3 Análise Etnoantropológica das Categorias de Povos e Comunidades Tradicionais existentes na Costa Brasileira	113
3.4 A Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais	127
CAPÍTULO 4: Processo de Implantação de Áreas de Preferência – <i>Benchmarking</i> dos Procedimentos e Critérios de Reconhecimento Territorial e Regularização Fundiária dos PCTs	149
4.1 Regularização dos Territórios pertencentes à Comunidades Quilombolas	150
4.2 Processo de Demarcação de Terras Indígenas	154
4.3 Demarcação de Reservas Extrativistas e o Reconhecimento do Direito Consuetudinário de PCTs	157
4.4 Cessão de Uso Gratuito de Espaços em Corpos d’água de Domínio da União na Modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência para fins de Aquicultura	162
4.5 Metodologia Utilizada para a Implantação de Faixas ou Áreas de Preferência	169
4.6 Minuta de Instrução Normativa de Criação e Implantação de Áreas de Preferência	174
4.7 Solicitação de Áreas de Preferência no Litoral do Paraná – Análise do Processo de Autorização de Uso em Espaços de Corpos d’água da União Marinhas para fins de Aquicultura	182
CAPÍTULO 5: Modelos de Gestão	191
5.1 Distritos Industriais, Clusters e Arranjos Produtivos Locais – Um Estudo Comparativo	193
5.2 Benchmarking de Modelos de Gestão: A Malacocultura no Goro	204

5.3 A Cadeia Produtiva do Pescado no Litoral do Paraná	210
5.4 O Modelo de Gestão para Áreas de Preferência no Paraná	219
CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
BIBLIOGRAFIA	226
APÊNDICE	236

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Artigos que se relacionam a delimitação e implantação de Faixas e Áreas de Preferência para Povos Indígenas.....	106
Tabela 2: Critérios de Habilitação Socioeconômica para os Parques Aquícolas Marinhos	164
Tabela 3: Informações sobre a área e o número de estabelecimentos agropecuários com atividades econômicas relacionadas à pesca e à aquicultura no CEP Paranaguá (Censo Agropecuário, 2006).....	214
Tabela 4: Número de pescadores e embarcações registradas por Colônia de Pescadores.	214
Tabela 5: Mapeamento dos Empreendimentos da Cadeia Produtiva na Região de Influência.	216

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxograma do processo de regularização de Parques Aquícolas.	65
Figura 2: Principais entraves do Licenciamento Ambiental de Parques Aquícolas.....	66
Figura 3: Fluxograma para Montagem do Processo de Licitação de Áreas Aquícolas localizadas ao interno de Parques Aquícolas.....	69
Figura 4: Localização das áreas de cultivo solicitadas pela comunidade de Ilha Rasa e do Parque Aquícola Marinho Laranjeiras IV	75
Figura 5: Áreas de Preferência do PLDM para Florianópolis.....	81
Figura 6: Áreas Aquícolas não Onerosas (Parque Aquícola Florianópolis 5).....	82
Figura 7: Áreas Aquícolas Onerosas (Parque Aquícola Florianópolis 5).	83
Figura 8: Evolução da Propriedade de Terra no Brasil (2003-2010).	117
Figura 9: Pescador Artesanal.....	133
Figura 10: Concepções sobre território.	137
Figura 11: Caiçaras.....	139
Figura 12: Comunidade Quilombola	142
Figura 13: Indígena.....	144
Figura 14: Jangadeiros.....	146
Figura 15: Açorianos	147

Figura 16: Regularização Fundiária Em Terras De Quilombos Instrução Normativa INCRA Nº 57/2009 - Fluxograma Detalhado Do Procedimento.....	152
Figura 17: Processo de Demarcação de Terras Indígenas	155
Figura 18: Fluxograma dos procedimentos para criação de RESEX.	160
Figura 19: Mapa Mental de Faixas ou Áreas de Preferência.....	170
Figura 20: 10 Passos para criação e implantação de Áreas de Preferência.	173
Figura 21 : 1- Deslocamento para Ilha Rasa, 2- Depuradora AMAIR, 3- Setor de embalagem, 4- Câmara Frigorífica, 5- Máquina de Gelo, 6- Filtro UV, 7- Reunião pesquisadora Nicole Pistelli Machado, associados e responsável técnica, 8- Placa de fundação, 9- Cultivo de ostras Ponta do Lanço, 10 e 11- Ostras a caminho da depuradora para serem vendidas.....	185
Figura 22: Modelo Diamante de Competitividade de Porter.....	201
Figura 23: Unidades de Conservação Federais e Estaduais no Estado do Paraná.....	205
Figura 24: Parque do Delta do Pó.....	206
Figura 25: Localização do Litoral do Paraná.....	210
Figura 26: Distribuição da produção paranaense por modalidade.	213
Figura 27: Proposta de Parques Aquícolas Estuarinos no CEP.....	218

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Cronograma Físico do Desenvolvimento e Conclusão da Tese	27
Quadro 2: Diretriz, estratégia, políticas públicas e planejamento para aquicultura (FAO/ONU, UE e Brasil).	43
Quadro 3: Comparativo entre as Ações Prioritárias da UE e Específicas do Brasil para aquicultura	44
Quadro 4: Arcabouço Institucional - Autorização de Uso em Espaços Físicos em Corpos d'água sob domínio da União na modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência.	87
Quadro 5: Arcabouço Institucional dos fundamentos jurídicos e marcos regulatórios que estabelecem os princípios orientadores do reconhecimento e tutela dos direitos dos PCTs	132
Quadro 6: Categorias e Localização de PCTs que poderão ser beneficiados com a criação e implantação de Áreas de Preferência.....	149

Quadro 7: Quadro Atual Da Política De Regularização De Territórios Quilombolas No Inkra	153
Quadro 8: <i>Check list</i> processo de criação e implantação de Áreas de Preferência	180
Quadro 9: Seis Vertentes Teóricas para o Estudo de Aglomerações Produtivas	195
Quadro 10: Classificação das Unidades de Conservação do Brasil	205
Quadro 11: Número aproximado de famílias por comunidade, relacionada com o número de famílias envolvidas com a maricultura no Complexo Estuarino de Paranaguá em 2004. .	221
Quadro 12: Identificação das principais entidades representativas do setor pesqueiro no litoral paranaense	222

RIASSUNTO

L'obiettivo generale che ha guidato questo studio è stato quello di valutare lo sviluppo di un arrangiamento produttivo locale (APL) della maricoltura nella costa di Paraná. Con fondamenti teorici-concettuali e metodologiche guidati dalla pianificazione strategica e la gestione del territorio, sistemi di innovazione e valutazione delle politiche pubbliche. La delimitazione del campo di applicazione territoriale della ricerca è stato determinato dai comuni della costa di Paraná che presentano Parchi di Acquacoltura Marina demarcati o Aree di Preferenza in fase di realizzazione. La metodologia consiste di revisione della letteratura, la dottrina, legislazione, convenzioni internazionali e letteratura nazionale, il benchmarking e l'osservazione non partecipativa. La gestione del territorio costiero e il processo di autorizzazione di uso di spazio fisico nell'acqua di dominio dell'Unione a fini di acquacoltura sono stati descritti e analizzati. Le dinamiche di pianificazione ed ordenamento della maricoltura sono state discusse tenendo conto delle strategie che permettono il consolidamento dell'attività e di conseguenza lo sviluppo del APL. L'ipotesi è stata confermata, politiche diverse con un impatto su un determinato territorio, che hanno complementarietà, se identificate e sfruttate, potrebbe migliorare la loro efficacia. L'integrazione di strategie di pianificazione, progettazione e gestione di acquacoltura nelle acque marine dell'Unione in Brasile è cruciale per lo sviluppo di un APL di maricoltura nello stato di Paraná. Tuttavia il processo di demarcazione e la creazione di parchi di acquacoltura si è rivelato inefficace, rendendo necessario nel percorso della tesi la creazione di una nuova strategia di pianificazione e progettazione di maricoltura con una particolare attenzione indirizzata alle persone direttamente contemplate, i popoli e le comunità tradizionali, risultando in una Istruzione Normativa del governo brasiliano.

Parole-chiave: aree di preferenza, maricoltura, pianificazione, APL.

ABSTRACT

The general scope that guided this study was to evaluate the implementation of a local productive arrangement (LPA) of mariculture in the coast of Paraná. With theoretical-conceptual and methodological foundations guided by the strategic planning and land management, innovation systems and evaluation of public policies. The delimitation of the territorial scope of the research was determined by the municipalities of the coast of Paraná presenting Marine Aquaculture Parks and marked tracks or Preference Areas under implementation. The methodology consists of the literature review, doctrine, legislation, international conventions and national literature, benchmarking and non-participatory observation. The management of coastal territory and the use of the authorization process of physical space bodies of Union domain of water for fish farming were described and analyzed. Dynamic planning and planning mariculture were discussed considering the strategies that allow the consolidation of the activity and consequently the deployment of a cluster. The hypothesis was confirmed, different policies with an impact on a particular territory, which have complementarities, if identified and exploited, could enhance its effectiveness. The integration of planning strategies, planning and management of aquaculture in the Union marine waters in Brazil is crucial to the development of a Mariculture LPA in the state of Parana. However the process of demarcation and establishment of aquaculture parks proved ineffective, necessitating the thesis route the creation of a new planning strategy and planning mariculture with a focus on directly addressed people, peoples and traditional communities, which resulted in a normative ruling of the Brazilian government.

Key-words: preference areas, mariculture, planning, LPA.

RESUMO

O escopo geral que guiou o presente estudo foi avaliar a implantação de um arranjo produtivo local (APL) de maricultura no litoral do Paraná. Com fundamentos teórico-conceituais e metodológicos pautados no planejamento e gestão territorial estratégica, sistemas de inovação e na avaliação de políticas públicas. A delimitação da abrangência territorial da pesquisa foi determinada pelos municípios do litoral do Paraná que apresentam Parques Aquícolas Marinhos demarcados e Faixas ou Áreas de Preferência em fase de implantação. A metodologia utilizada é composta pelo levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo, das convenções internacionais e da literatura nacional, benchmarking e observação não participativa. A gestão do território costeiro e o processo de autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura foram descritas e analisadas. As dinâmicas ordenamento e planejamento da maricultura foram abordadas considerando as estratégias que permitem a consolidação da atividade e por consequência a implantação de um APL. A hipótese foi confirmada, políticas distintas, com impacto sobre um determinado território, que apresentam complementaridades, se identificadas e exploradas, podem melhorar a sua eficácia. A integração de estratégias de planejamento, ordenamento e gestão da aquicultura em águas da União marinhas no Brasil é determinante para o desenvolvimento de um APL de Maricultura no estado do Paraná. Todavia o processo de demarcação e implantação de parques aquícolas se mostrou ineficaz, sendo necessário no percurso da tese a criação de uma nova estratégia de ordenamento e planejamento da maricultura com o foco nas populações diretamente contempladas, os povos e comunidades tradicionais, que resultou em uma instrução normativa do governo brasileiro.

Palavras-chave: áreas de preferência, maricultura, planejamento, APL.

INTRODUZIONE GENERALE

Attualmente, il mondo ha circa sette miliardi di persone e, si stima che entro il 2050 questo numero supererà nove miliardi di abitanti, in questo scenario, se il modello di sviluppo tradizionale se mantiene, la pressione all'ambiente a causa della forte domanda per cibo, può causare un collasso ambientale. Per evitare questo disastro ecologico paesi più ricchi dovrebbero cambiare drasticamente il loro modello di consumo (Sachs, 2007). Tuttavia, possono essere adottate un approccio alternativo, attraverso la promozione di nuove tecnologie in grado di migliorare la qualità della vita e allo stesso tempo ridurre l'impatto umano sull'ambiente.

Negli ultimi anni la gestione sostenibile delle risorse naturali ha occupato in maniera privilegiata delle discussioni di molti paesi. L'aumento di azioni di sfruttamento non sostenibile di queste risorse contribuiscono in modo significativo alla crescita dei impatti ambientali negativi.

Attività tradizionali come la pesca, storicamente, in Brasile, non sono passati attraverso un efficace processo di pianificazione e, attualmente, come in altri paesi, questa si trova in crisi, che colpisce principalmente le comunità costiere di pescatori artigianali.

L'analisi dell'evoluzione storica della pesca brasiliana e del suo quadro giuridico e istituzionale, relative alla gestione delle risorse ittici, indica un modello che ha portato alla pesca eccessiva dei principali stock ittici marini e, che il modello promosso, quello che a tutti i costi dovrebbero aumentare la produzione senza fornire una esplorazione sostenibile, ha portato alla esacerbazione dei conflitti socio-culturali, istituzionali, ambientali ed economici.

La produzione ittica può provenire da pesca e dell'acquacoltura, attività, diverse ma che spesso richiedono lo stesso aspetto, e le interazioni tra i due sono molteplici, principalmente a causa del fatto che entrambi hanno come obiettivo lo stesso mercato e soddisfare lo stesso contesto sociale e ambientale.

L'acquacoltura si è affermata come produzione ittica alternativa e, di conseguenza, la rapida crescita di questa attività negli ultimi anni viene chiamata "Rivoluzione Blu", comparabile alla Rivoluzione Verde, che dagli anni '50, aumenta notevolmente la produzione alimentare.

L'acquacoltura, o la "Rivoluzione Blu" in contrapposizione a "Rivoluzione Verde" (che se occupa di produzione di grandi raccolti, essendo indifferente alla qualità del cibo) è vista in tutte le sue dimensioni, come la cultura di piante acquatiche, piscicoltura e gli animali d'acqua dolce e salata, in sostituzione alla "caccia" al pesce, può essere uno strumento importante per promuovere lo sviluppo sostenibile (Sachs, 1986).

La diversità delle specie coltivate in acquacoltura, rafforza il carattere sostenibile delle attività, d'accordo Ostrensky (2009), nel 2007 sono state coltivate in tutto il mondo 346 specie in acquacoltura, mentre il numero specie di uccelli e mammiferi allevati per la produzione di carne è stato solo 50. Inoltre, si deve considerare la conversione alimentare presentata da organismi acquatici rispetto agli animali terreni coltivati, e in alcuni casi, come la malacocultura, dove non è necessario fornire alimenti artificiali, ed ha una elevata produttività (zona di produzione x la coltivazione).

Tuttavia, è importante notare che, come ci sono altre forme intensive di produzione alimentare, l'acquacoltura su scala industriale possono generare notevoli costi ambientali. Innovazione tecnologica, gli investimenti e lo sfruttamento delle risorse naturali rinnovabili sono comuni nell'acquacoltura moderna, soprattutto in ambienti costieri. La corsa tecnologica e libero accesso alle risorse idriche in alcuni paesi hanno causato un grave onere per l'ecosistema, con conseguente deterioramento accelerato della qualità ambientale della costa (Machado, 2010).

L'avvento dell'acquacoltura come forma di produzione industriale è anche una fonte di preoccupazione sociale. Come viene praticata in ambiente naturale, gli impatti potrebbero raggiungere la struttura sociale delle regioni in cui viene applicata questa tecnologia. Tra gli effetti più importanti di questa categoria: i conflitti derivanti dell'accesso e l'uso delle risorse, sia tra i produttori che sono coinvolti in attività di acquacoltura come tra quelle dedicate ad altre attività economiche come la pesca, turismo, attività portuali, ecc (Machado, 2010).

Considerando queste variabili, le politiche pubbliche svolgono un ruolo cruciale nel sviluppo ordinato e sostenibile dell'acquacoltura. All'interno di questa prospettiva, la motivazione per la realizzazione di questa tesi è venuta dall'esperienza in qualità di ricercatore dell'Associazione di Difesa dell'Ambiente e per lo Sviluppo di Antonina - ADEMADAN, dal 2008, lavorando con famiglie di agricoltori e pescatori, e presto dopo come insegnante di acquacoltura presso l'Istituto Federale dell'Istruzione, della Scienza e

della Tecnologia di Paraná nel periodo dal 2010 al 2012 con responsabilità in materia di istruzione , ricerca e estensione .

Svolgere tali funzioni ha permesso di analizzare sotto diversi sguardi l'implementazione e sviluppo dell'acquacoltura nella costa dello stato del Paraná. Durante questo periodo l'accompagnamento nel campo, della creazione di politiche pubbliche per la pesca e l'acquacoltura della regione, come ad esempio gli studi di demarcazione di Parchi Marine di Acquacoltura, Consiglio di Pesca Acquacoltura della Costa del Paraná (COTEPAL) e Studio della Filiera del pesce per l'installazione di un centro integrato di pesca artigianale – CIPAR. E 'stato possibile effettuare una dettagliata ricerca sul campo e identificare i fattori chiave per il successo dell'attività di acquacoltura , dal punto di vista degli attori locali .

Nel 2013 è sorta l'occasione di lavorare al progetto " Per un Sviluppo Sostenibile dell'Acquacoltura" , accordo di cooperazione tra l' Agenzia di Cooperazione Brasiliana (ABC), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e la Agenzia delle Nazioni Unite per il Cibo e Agricoltura (FAO). In vista di questo nel corso dei prossimi due anni, il ricercatore ha potuto partecipare al processo di sviluppo di politiche pubbliche per l'acquacoltura in acque marine dell'Unione , come ad esempio il ruolo di *policy maker* e valutare il punto di vista di *stakeholders istituzionali* responsabili della pianificazione e gestione dell'acquacoltura a livello nazionale.

La pianificazione è elemento tecnico e politico , tecnicamente caratterizzata da " sistematizzazione e organizzazione delle informazioni e di trattamento a base di criteri scientifici " (Buarque, 1999) , cioè, di natura amministrativa razionale, mentre politicamente sono: " decisioni e scelte che nascono da interessi e le scelte di attori che pianificano " (Buarque, 1999).

In questo senso, è importante notare che durante i quattro anni di dottorato è stato possibile effettuare una lettura di pianificazione integrata per quanto riguarda l'attività di acquacoltura, dal punto di vista delle diverse parti interessate, fornendo natura tecnica e politica per la pianificazione sia per la impiantazione come per il modello di gestione nelle aree in cui viene praticata la maricoltura nella zona costiera di Paraná.

INTRODUÇÃO GERAL

Atualmente, o mundo apresenta cerca de sete bilhões de pessoas e, a estimativa é que em 2050 este número ultrapasse nove bilhões de habitantes, diante deste cenário, se o modelo de desenvolvimento tradicional for mantido, a pressão no meio, devido à alta demanda por alimentos, poderá causar um colapso ambiental. Para evitarmos este desastre ecológico os países mais ricos teriam que mudar drasticamente seu padrão de consumo (SACHS, 2007). Todavia, pode-se adotar uma abordagem alternativa, através da promoção de novas tecnologias, capazes de melhorar a qualidade de vida e ao mesmo tempo reduzir o impacto antrópico sobre o ambiente.

Nos últimos anos a gestão sustentável de recursos naturais tem ocupado sobremaneira a agenda de discussões de diversos países. Ações crescentes de exploração insustentáveis destes recursos contribuem consideravelmente para o aumento de impactos socioambientais negativos.

Atividades tradicionais como a pesca, historicamente, no Brasil, não passaram por um processo efetivo de planejamento e ordenamento da atividade e, atualmente, a exemplo de outros países, essa se encontra em situação de crise, afetando principalmente as comunidades costeiras de pescadores artesanais.

A análise da evolução histórica da pesca brasileira e do arcabouço legal e institucional relacionado com a gestão de recursos pesqueiros aponta para um modelo que resultou na sobre pesca dos principais recursos pesqueiros marinhos, modelo este que fomentava a todo custo o aumento de produção sem prever uma exploração sustentável, isto gerou a exacerbação de conflitos socioculturais, institucionais, ambientais e econômicos.

A produção de pescado pode ser proveniente da pesca ou da aquicultura, atividades distintas, mas que requerem muitas vezes um mesmo olhar, sendo que as interações entre as duas são múltiplas, principalmente devido ao fato de ambas terem como destino o mesmo mercado e se encontrarem no mesmo contexto socioambiental.

A aquicultura surgiu como alternativa a produção de pescado e, com isso, o rápido crescimento desta atividade nos últimos anos está sendo denominado “*Revolução Azul*”, comparável a “*Revolução Verde*” que, a partir dos anos 50, aumentou consideravelmente a produção de alimentos.

A aquicultura, ou a “*Revolução Azul*” – em oposição à “revolução verde” (preocupada em produzir grandes safras, porém despreocupada com a qualidade dos alimentos) –, vista em todas as suas dimensões como a cultura de plantas aquáticas, criação de peixes e animais em água doce, lagoas e mares, em substituição à “caça” ao peixe, pode ser importante ferramenta para impulsionar o desenvolvimento sustentável (SACHS, 1986).

A diversidade de espécies cultivadas na aquicultura reforça o caráter sustentável da atividade, segundo Ostrensky (2009) no ano de 2007 foram cultivadas no mundo 346 espécies na aquicultura, já o número de aves e mamíferos cultivados para a produção de carne não passava de 50. Além disso, deve-se considerar a baixa conversão alimentar apresentada pelos organismos aquáticos comparada a de animais terrestres cultivados e, em alguns casos, como o da malacocultura, onde não é necessária a oferta de alimento artificial e, a alta produtividade (produção x área de cultivo) dos empreendimentos aquícolas.

Porém, é importante ressaltar que assim como existem outras formas intensivas de produção de alimento, a aquicultura em escala industrial pode gerar custos ambientais significativos. Inovação tecnológica, investimento e exploração de recursos naturais renováveis são comuns na aquicultura moderna, principalmente nos ambientes costeiros. A corrida tecnológica e o livre acesso aos recursos aquáticos em alguns países provocaram uma severa sobrecarga no ecossistema, resultando numa deterioração acelerada da qualidade ambiental da costa (MACHADO, 2010).

Ainda de acordo com Machado 2010, o advento da aquicultura - como forma industrial de produção - também é fonte de preocupação social. Assim como acontece com o ambiente natural, os impactos da aquicultura podem atingir a estrutura social das regiões onde esta tecnologia é aplicada. Entre os impactos mais importantes desta categoria, destacam-se os conflitos originados na disputa pelo acesso e uso dos recursos, tanto entre os produtores que se encontram envolvidos nas atividades de cultivo como entre aqueles dedicados a outras atividades econômicas, como a pesca, turismo, atividade portuária, entre outros.

Considerando estas variáveis, as políticas públicas têm um papel crucial na promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável da aquicultura. Dentro desta perspectiva a motivação para a realização da presente tese teve origem na experiência adquirida na atuação como pesquisadora da *Associação de Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento de*

Antonina - ADEMADAN, a partir de 2008, trabalhando com aquicultores familiares e pescadores artesanais e, logo após como docente de Aquicultura do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná no período de 2010 a 2012 com atribuições na área do ensino, pesquisa e extensão.

Exercer essas funções permitiu analisar sob diferentes olhares a implantação e o desenvolvimento da aquicultura no Litoral do Estado do Paraná. Durante este período com o acompanhamento, na base, do estabelecimento de políticas públicas voltadas para a pesca e aquicultura na região, como: os estudos de demarcação de Parques Aquícolas Marinhos, formação do Colegiado do Território da Pesca e Aquicultura do Litoral do Paraná e Estudo da Cadeia Produtiva do Pescado na Costa do Paraná para a instalação de um *Centro Integrado da Pesca Artesanal* - CIPAR; foi possível realizar uma pesquisa de campo detalhada e identificar fatores chave para o êxito da atividade aquícola do ponto de vista dos *stakeholders locais*.

No ano de 2013 surgiu a oportunidade de trabalhar no Projeto “Por Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura”, proveniente do acordo de cooperação entre a *Agência Brasileira de Cooperação* - ABC, *Ministério da Pesca e Aquicultura* - MPA e *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - FAO. Em vista disto durante os dois anos subsequentes a pesquisadora pode participar do processo de elaboração de políticas públicas para aquicultura em águas da União marinhas, tal como exercer o papel de *policy maker* e avaliar o ponto de vista dos *stakeholders institucionais*, responsáveis pelo planejamento e ordenamento da aquicultura em todo território nacional.

O planejamento é elemento técnico e político, caracterizado tecnicamente pela: “*sistematização e organização de informações e tratamento com base em critérios científicos*” ou seja, de caráter administrativo racional, enquanto politicamente são: “*decisões e escolhas que decorrem dos interesses e opções dos atores que planejam*” (BUARQUE,1999).

Nesse sentido é importante ressaltar que durante os quatro anos de doutorado foi possível realizar uma leitura integrada do território no que concerne a atividade aquícola, a partir do ponto de vista de diferentes atores, dando caráter técnico e político ao planejamento tanto da implantação quanto do modelo de gestão de áreas onde é praticada a maricultura na Zona Costeira do Paraná.

Apresentação do Tema

O Brasil é um país de dimensões continentais, caracterizado por uma grande diversidade geoeconômica e sociocultural, esta realidade exerce forte influência na gestão de políticas de desenvolvimento, fazendo com que variadas instituições assumam o conceito de territorialidade em suas iniciativas. Território relaciona-se com a noção de soberania contendo uma dimensão simbólica, uma evidência de construção compartilhada consubstanciando o sentimento de pertencimento e identificação social.

As políticas públicas territoriais geralmente têm como escopo incentivar o desenvolvimento regional, através de ações que promovam processos socioeconômicos em áreas definidas do território, apresentando uma visão integradora.

Devido ao alto grau de especificidade, o setor pesqueiro e aquícola sempre teve a necessidade da criação e aplicação de políticas diferenciadas com uma abrangência nacional. Políticas estas que apresentassem uma visão ampliada deste setor e dos segmentos sociais que os integram.

Dentro deste contexto, em 2003, foi instituída a Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura, com intuito de integrar os Ministérios que tivessem relação com o setor, de maneira a compatibilizar as diversas ações relativas à pesca e aquicultura no país. A partir deste arcabouço institucional deu-se início a consolidação de uma política nacional de desenvolvimento sustentável para pesca e aquicultura culminando na criação do MPA em 2009.

A criação de um Ministério exclusivo para este setor teve reflexos importantes na consolidação de políticas públicas com novos referenciais, colaborando com o reconhecimento da importância e contribuição da pesca e aquicultura para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Com o estabelecimento do MPA todas as competências relativas ao setor pesqueiro e aquícola foram agregadas, incluindo: o fomento, a pesquisa, a extensão, o monitoramento da atividade, realização de censos, emissão de permissões para pesca, a sanidade de produtos pesqueiros e aquícolas, a gestão dos recursos pesqueiros, o ordenamento e planejamento da aquicultura, entre outras.

A ocupação ordenada dos espaços físicos selecionados para a prática da aquicultura é feita através de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência.

A aquicultura é a produção de organismos que têm na água o seu principal ou mais frequente ambiente de vida, hábitat predominantemente aquático, em cativeiro, em qualquer um dos seus estágios de desenvolvimento, podendo ser praticada em: terras de uso privado ou espaços físicos de corpos d'água de domínio da União e, em água doce ou marinha (maricultura).

Nos termos do Art. 20. Título III, Capítulo II, da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988) são bens da União: *terras devolutas indispensáveis à preservação, faixa de fronteira, lagos e rios que banhem mais de um Estado ou sirvam de limites com outros países, praias fluviais, ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países, praias marítimas, ilhas oceânicas e costeiras, recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, mar territorial, terrenos de marinha e seus acrescidos, potenciais de energia hidráulica, recursos minerais, cavidades naturais, sítios arqueológicos e terras indígenas.*

Considerando a natureza coletiva do espaço onde a maricultura é realizada, o Estado tem a prerrogativa de orientar o uso destes recursos naturais, avaliar as propostas de intervenção, como a demarcação de parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência e, estabelecer as condições necessárias para que estes se tornem viáveis.

A demarcação de parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência, além de uma política pública, é um processo de planejamento territorial que segue diretrizes, normas e ações programadas, buscando alcançar um ordenamento e uma dinâmica desejados.

Esta política consiste em coordenar e orientar a instalação de áreas e parques aquícolas em águas da União, garantindo os múltiplos usos do espaço com a inserção não conflituosa da atividade, na forma da legislação vigente.

O processo de consolidação de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência, mormente, passa pelas seguintes etapas: (I) estudos de prospecção e demarcação, (II) anuência do *Ministério do Meio Ambiente -MMA*, da Autoridade Marítima (Capitania dos Portos), do *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão -MPOG*, no âmbito de suas respectivas competências (III) licenciamento ambiental, (IV) ocupação dos Parques Aquícolas e de Faixas ou Áreas de Preferência, (V) sistema de gestão, (VI) fomento e infraestrutura e, (VII) monitoramento.

Destarte, os parques aquícolas marinhos e as faixas ou áreas de preferência, de cada estado litorâneo do Brasil, encontram-se em diferentes etapas do processo de consolidação. O Estado do Paraná está na etapa transitória entre a ocupação e implantação de um sistema de gestão.

A hipótese da presente tese fundamenta-se no fato de que políticas distintas, com impacto sobre um determinado território, que apresentam complementaridades, se identificadas e exploradas, podem melhorar a sua eficácia. O escopo geral que guiou o presente estudo foi avaliar o desenvolvimento de um arranjo produtivo local de maricultura no litoral do Paraná. Com fundamentos teórico-conceituais e metodológicos pautados no planejamento e gestão territorial estratégica, sistemas de inovação e na avaliação de políticas públicas. A delimitação da abrangência territorial da pesquisa foi determinada pelos municípios do litoral do Paraná que apresentam Parques Aquícolas Marinhos demarcados e Faixas ou Áreas de Preferência em fase de implantação.

Apresentação do Problema de Pesquisa

Os diferentes ambientes onde a maricultura é praticada e suas peculiaridades, evidenciam seus recortes espaciais e sua definição como um espaço geográfico dotado de relações políticas, econômicas, sociais e culturais próprias. Este prisma é importante para incorporação de uma perspectiva mais abrangente da atividade, que vai além dos aspectos setoriais, influenciando diretamente a configuração e as formas de operacionalização e gestão dos parques aquícolas.

A proposta de gestão político-administrativa dos Parques Aquícolas feita pelo Ministério da Pesca e Aquicultura é a criação do “*Comitê Gestor dos Parques Aquícolas*”, com atribuições de órgão consultivo, propositivo e de assessoramento nas tomadas de decisão dos Parques, atuando como instrumento de gestão participativa para auxiliar na definição de normas, critérios e padrões relativos ao gerenciamento e ordenamento do uso sustentável dos Parques Aquícolas.

Todavia, a implantação dos Comitês Gestores dos Parques Aquícolas Marinhos é incipiente e, as Faixas ou Áreas de Preferência não possuem nem sequer uma proposta de modelo de gestão. No sentido de analisar a eficácia de políticas distintas, mas complementares, o problema de pesquisa foi expresso nos seguintes termos:

- *A integração de estratégias de planejamento, ordenamento e gestão da aquicultura em águas da União marinhas no Brasil é determinante para o desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local (APL) de Maricultura no estado do Paraná?*

Com base no questionamento geral, com escopo de um maior detalhamento sobre o emprego de estratégias integradas para o desenvolvimento do APL de Maricultura no Litoral do Paraná foram utilizadas como balizadoras do levantamento e análise de dados as seguintes perguntas de pesquisa:

- *Quais fatores foram determinantes para que atividade de maricultura praticada litoral do Paraná cumprisse os critérios de elegibilidade para implantação de um Arranjo Produtivo Local?*
- *Quais as estratégias, que se integradas permitem a complementariedade das diferentes políticas públicas de planejamento, ordenamento e gestão do território marítimo?*

Referencial Teórico Empírico

A presente tese tem como preocupação epistemológica a análise dos fatores, ou combinação de fatores, determinantes para o desenvolvimento de um Arranjo Produtivo Local de maricultura por meio da avaliação das variáveis que influenciam na proposição, implantação e estabelecimento de políticas públicas territoriais e, sobre o impacto de estratégias integradas na consolidação, composição e direcionamento das mesmas, no processo de planejamento, ordenamento e gestão de empreendimentos aquícolas em águas da União marinhas no Brasil.

Neste sentido, Maggi e Sole (2010), em sua obra *Disputa sobre a concepção do processo decisional*, defendem que em virtude de seu pluralismo, é possível adotar diferentes vias epistemológicas no campo de estudos das ciências humanas e sociais. Esta discussão permeia sobre quatro conceitos fundamentais: a racionalidade, a liberdade, a realidade e a incerteza.

Dentro desta perspectiva, existem diversas concepções de tomadas de decisão e, no caso específico da elaboração de políticas públicas que são hegemonicamente vinculadas ao contexto histórico, político, econômico, cultural e socioeconômico em que são propostas,

tendem a apresentar, em virtude disso, certas peculiaridades que proporcionam diferentes percepções destes conceitos.

A primeira, que se pode citar, é a visão positivista, isto é para esta via, a decisão vem em função da análise de uma situação, e tem a percepção da racionalidade como absoluta *a priori* defendendo que é possível otimizar decisões a partir do conhecimento de todas as opções disponíveis, controlando a incerteza, sendo a liberdade quase negada e a decisão imposta pela realidade existente que é dada.

No caso específico do planejamento e ordenamento da aquicultura em águas da União marinhas, no Brasil, no período de 2004 a 2014, foi aplicada a visão positivista, a proposição do método e normativas para os estudos de demarcação, implantação e ocupação destes empreendimentos considerou a racionalidade absoluta *a priori*, fomentando elaboração de políticas centralizadoras, acreditando que a partir da centralização teriam o controle das incertezas. Por conseguinte, negando a liberdade e apresentando uma decisão imposta pela realidade da gestão daquele momento político, baseado unicamente na expansão da atividade aquícola.

A segunda via possui um caráter fenomenológico, neste caso não existe uma estrutura decisional pré-determinada, as decisões não podem ser descritas previamente, mas compreendidas posteriormente, ou seja, a racionalidade é absoluta *a posteriori*, nesta segunda abordagem as decisões são imprevisíveis já que a liberdade é absoluta e indeterminada, sendo as incertezas totais e a realidade neste caso construída.

A terceira via apresenta um equilíbrio entre as duas vias, debatendo e contrapondo constantemente os dois métodos, nesta abordagem a racionalidade é relativa, não se pode conhecer todos os elementos e relações causais da ação, assim pode-se usar modelos de referência e as decisões podem ser corrigidas ao longo do processo em vista dos resultados esperados, sendo assim a liberdade vinculada, dentro deste ponto de vista as realidades apresentam-se diferentes dependendo de como são percebidas pelos tomadores de decisão influenciando em suas escolhas controlando parcialmente a incerteza.

Para fins desta tese, para o estabelecimento de um modelo de gestão, no caso o APL é necessário: a existência da atividade produtiva com aglomeração geográfica e interligações significativas entre os atores. Neste sentido, para o desenvolvimento do APL de Maricultura, primeiramente se deve elucubrar sobre a atividade produtiva em si e todos suas variáveis.

A consolidação da maricultura está atrelada ao processo de autorização de uso, dele depende a legalidade da atividade e, no Brasil a criação de Arranjos Produtivos Locais também é vinculada ao governo que tem como prerrogativa a aplicação de normativas para a instituição do mesmo. Dentro deste contexto se faz necessária a análise de conceitos e das políticas concernentes a autorização de uso de espaços físicos em corpos d'água de domínio da União e, aos Arranjos Produtivos Locais.

De acordo com o Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade de Campinas – GAPI/UNICAMP (2002) a Análise de Política engloba um grande espectro de atividades, todas elas envolvidas de uma maneira ou de outra com o exame das causas e consequências da ação governamental. Assim, uma definição correntemente aceita sugere que a Análise de Política tem como objeto os problemas com que se defrontam os fazedores de política (*policy makers*) e como objetivo auxiliar o seu equacionamento através do emprego de criatividade, imaginação e habilidade.

Segundo Dye (1976: p. 1 *apud* GAPI, 2002, p. 4), fazer “*Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz*”.

Para ele, *Análise de Política* é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, tanto quanto o da *Análise de Política* (GAPI, 2002).

No entanto, ao procurar explicar as causas e consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrando um deslocamento para um enfoque comportamental (HAM E HILL, 1993, p. 4 *apud* GAPI, 2002, p. 4).

Ponderando sobre o enfoque comportamental na ação governamental, a proposição de estratégias integradas será pautada pela terceira via epistemológica, considerando a racionalidade relativa, usando modelos de referência, como o método de estudo de caso, apresentando um processo decisional que considera as realidades devido as diferentes percepções dos *stakeholders locais* e *policy makers*, principalmente pelo uso de processos participativos.

Ainda discorrendo sobre o enfoque comportamental, é importante avaliar os sistemas sociais previamente determinados e, dentro desta perspectiva deve-se ressaltar que tanto os

policy makers quanto os *stakeholders locais* pertencem a esse sistema, ocupando nichos diferentes.

Roethlisberger e Dickson (1971), em sua obra *A organização industrial como sistema social*, baseando-se no experimento realizado na fábrica de Hawthorne da Western Electric em Chicago, a organização produtiva é como um sistema social em parâmetros reduzidos, portanto, ela também é regida por leis causais como os demais fenômenos naturais, indicando que essa desempenha uma dupla função: uma externa, econômica materializada pela produção de bens e serviços e outra interna relacionada organização social mantida por normas sociais e expectativas dos indivíduos que a envolvem.

Seguindo esta abordagem a organização vem pré-determinada ao indivíduo tendo este que se adaptar ao sistema aceitando objetivos e modos de funcionamento da mesma, bem como o reconhecimento da estabilidade das relações e hierarquias. Este é o ponto de vista utilizado na proposição de políticas de planejamento e ordenamento da maricultura até 2014, que esperava como resultado que os indivíduos se adaptassem ao sistema proposto.

Contudo, ao analisar o componente comportamental de comunidades de pescadores artesanais e aquicultores familiares, público alvo dessas políticas, a concepção de organização produtiva de Emery & Trist, em sua obra *Sistemas Sociotécnicos*, mostra-se mais adequada.

Emery & Trist (1974), usando de base a experiência do *Tavistock Institute*, veem a organização produtiva como um sistema sociotécnico fundamentado no princípio que a organização é um sistema aberto que interage com o meio ambiente, no qual toda modificação de um elemento reflete no sistema inteiro.

Neste ponto chegamos no cerne da questão da análise comportamental no que se refere aos *stakeholders locais*, ainda, de acordo com Emery e Trist (1974) tudo depende da consideração das características ambientais e tecnológicas relevantes para cada organização, estando condicionadas a satisfazer o componente social (interno da organização), de maneira corresponder a motivações intrínsecas e extrínsecas dos indivíduos.

O componente social apresenta um papel imprescindível no planejamento e ordenamento da atividade aquícola, e suprimi-lo neste processo pode ser a causa do insucesso da consolidação de Parques Aquícolas Marinhos no litoral do estado do Paraná. O sistema

pré-determinado e a explicação sociológica, também devem ser considerados no processo de tomada de decisões pelos *policy makers*.

Simon (1967) e Thompson (1990), propõem a compreensão do sentido intencional do sujeito frente a um processo de ações e decisões. Porém Rossi e Mori (1975), apresentam o problema da explicação sociológica a partir da teoria de Max Weber que intenciona justificar a objetividade das ciências histórico-sociais, já que nestas não é possível considerar um evento individualmente e, determinar as condições de tal objetividade.

A explicação serve para indicar a dimensão causal, em causalidade adequada, das condições empíricas da ação, e afirma que o juízo de possibilidade objetiva de relações causais entre as ações ou eventos individuais no decorrer de um processo se sustenta na comparação dos processos reais com processos de ação hipotéticos, idealmente construídos, o modelo do tipo ideal resulta do sequenciamento de evidências e conexões de distintos fenômenos históricos existentes em diferentes medidas, num quadro conceitual único.

Simon (1967), trata do ambiente objetivo da decisão, e defende que a escolha racional deve referir-se antes de tudo as consequências variáveis da escolha e optar por meios adaptáveis a concretização dos fins desejados (meios e fins). Para isto sustenta a organização dos objetivos em níveis hierárquicos, segundo uma escala de valor e utilidade, que será confrontada antes de se escolher uma alternativa. A escolha destas alternativas (tomada de decisões) que determinam o comportamento por um determinado tempo pode ser chamada de estratégia. A opção pela estratégia que é seguida por consequências preferidas indica o processo de ação que leva em conta racionalidade e intencionalidade.

A organização de dos níveis hierárquicos preconizada anteriormente balizará o processo de integração de estratégias e a comparação dos processos reais com os processos de ações hipotéticos fundamentam o quadro conceitual da avaliação da complementaridade de políticas de demarcação, implantação, ocupação e gestão da maricultura.

Ainda, naquilo que se refere a uma análise mais acurada da questão comportamental do sistema sócio técnico formado a partir da atividade da maricultura serão utilizados os

seguintes referenciais teóricos: sistema local de inovação (BURETH E LLERENA, 1996) e sociologia da tradução (CALLON, 1981, 1986, 1999; LATOUR, 2000)¹.

No âmbito da gestão, a abordagem teórica utilizada para os Arranjos Produtivos Locais é a da escola estruturalista latino-americana com a visão neos chumpeteriana e, a conceituação do termo APL será descrita a partir do proposto por Porter (1999), Marshall (1996), Cassiolato e Lastres (2002) e da *Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos Inovativos da Universidade Federal do Rio de Janeiro - REDESIST*.

Organização da Tese

A organização da tese é feita em cinco capítulos, no Capítulo 1: *Políticas Públicas e o Desenvolvimento da Maricultura: Modelo Teórico de Análise* é feita uma abordagem dos referenciais teóricos a partir da fundamentação utilizada na elaboração de políticas para o planejamento e ordenamento da maricultura no Brasil.

O segundo capítulo intitulado *O Processo de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura em corpos d'água de domínio da União* trata de todas as fases de planejamento e ordenamento da maricultura e a metodologia de seleção de áreas favoráveis a implantação dos empreendimentos aquícolas por meio da descrição do arcabouço legal e arranjo institucional responsável pela demarcação, criação e implantação destas áreas.

O Capítulo 3 tem o escopo de *criar a metodologia utilizada para padronizar a criação de áreas de Preferência com a finalidade de contribuir para o planejamento e gestão da atividade aquícola em Povos e Comunidades Tradicionais*, considerando as etapas técnicas e normativas vigentes e procedimento legal ao interno do Ministério da Pesca e Aquicultura para a cessão de uso de espaços em corpos d'água da União marinhas para fins de aquicultura, na modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência.

¹Os referenciais teóricos serão trabalhados a partir da perspectiva do autor Newton José Rodrigues da Silva, do Curso Extensão em Aquicultura do *Núcleo de Capacitação em Políticas Públicas* da FAO/UN.

O Quarto Capítulo: *Processo de Implantação de Áreas de Preferência: Uma Política de Reconhecimento do Território Marítimo de Povos e Comunidades Tradicionais*, vem para caracterizar Povos e Comunidades Tradicionais que podem ser beneficiadas com esta política e, indicar todas as fases de implantação destas áreas e compreender como gerar, incorporar e difundir os conhecimentos e delegar competências da atividade produtiva da maricultura

No Capítulo 5 intitulado *Modelos de Gestão* é feita uma análise comparativa das políticas de gestão de produtos provenientes da cadeia produtiva da sociobiodiversidade brasileira com modelos utilizados em países da Europa como Itália e Portugal. Posteriormente vem as considerações finais e conclusão.

Cronograma Físico

O trabalho para elaboração da seguinte tese cumpriu as seguintes etapas:

1ª Etapa – Inicialmente foram cursados as disciplinas que serviram de embasamento para o projeto de pesquisa. Os créditos obrigatórios e transversais mínimos exigidos pelo Programa de Doutorado de Pesquisa, estes foram cumpridos nos 4 primeiros trimestres;

2ª Etapa – Definição do Problema de Pesquisa, levantamento de dados e revisão bibliográfica para a construção do referencial teórico da tese.

3ª Etapa – Definição da metodologia e levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo, de dados primários e secundários referentes a políticas de planejamento e ordenamento da aquicultura e de Arranjos Produtivos Locais.

4ª Etapa – Elaboração de uma Instrução Normativa para criação e implantação de Áreas de Preferência

5ª Etapa – Identificação, análise e delimitação da abrangência territorial da pesquisa;

6ª Etapa – Diagnóstico dos aspectos tecnológicos dos cultivos existentes e análise da cadeia produtiva do pescado no Litoral do Paraná, concomitante a isto foram analisados os processos protocolados, junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura, que permitiu o levantamento de dados secundários ambientais e socioeconômicos dos locais;

7ª Etapa - Estudo de Caso e Benchmarking;

8ª Etapa – Redação da Tese de Doutorado;

9ª Etapa – Revisão do texto da tese, elaboração das conclusões e recomendações, correções finais e Defesa da Tese.

Abaixo está o cronograma físico relacionado com as Etapas de Trabalho.

Quadro 1: Cronograma Físico do Desenvolvimento e Conclusão da Tese

ETAPAS	CRONOGRAMA (trimestres)															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1ª																
2ª																
3ª																
4ª																
5ª																
6ª																
7ª																
8ª																
9ª																

CAPÍTULO 1: Políticas Públicas e o Desenvolvimento da Maricultura – Modelo Teórico de Análise

O presente capítulo aborda três referenciais teóricos: análise de políticas, os sistemas locais de inovação e a sociologia da tradução. O referencial teórico empírico desta tese é baseado nas diferentes concepções de tomadas de decisão, dentro dessa perspectiva Wildavsky (1979, p. 387) lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo. Dando prosseguimento ao objetivo deste capítulo é importante esclarecer que: a Análise de Políticas é fundamentada na metodologia proposta, em 2002, pelo Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade de Campinas – GAPI/UNICAMP. Neste sentido, anterior a análise, deve-se enumerar os aspectos que caracterizam política:

- 1. uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores;*
- 2. uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;*
- 3. algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo. (GAPI,2002).*

Ainda, segundo o Gapi (2002), a Análise de Políticas tem que se considerar: os *political aspects* (aspectos políticos) inerentes ao processo de elaboração de políticas (tradução para o termo em inglês *policy process*) e que, a política envolve uma teia de decisões e o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão isolada.

Isto posto, de maneira pragmática pode-se afirmar, que política é um processo de tomadas de decisões ou desenvolvimento de ações que, se articulados irão influenciar nas decisões tomadas futuramente, corroborando com a terceira via epistemológica citada anteriormente, no item 2 desta tese, onde nessa concepção de tomada de decisão a liberdade é vinculada, as realidades apresentam-se diferentes dependendo de como são percebidas pelos tomadores de decisão influenciando em suas escolhas controlando parcialmente a incerteza.

Ham e Hill (1993 *apud* Gapi, 2002), classificam os estudos de Análise Política (abordagens, perspectivas) em duas grandes categorias: a análise que tem como objetivo desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração políticas (formulação,

implementação e avaliação) em si mesmo - estudos sobre as características das políticas e o processo de elaboração de políticas – que revelam, portanto, uma orientação predominantemente descritiva e; a análise voltada a apoiar os fazedores de política, agregando conhecimento ao processo de elaboração de políticas, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, revelando assim um caráter mais prescritivo ou propositivo.

Este estudo apresenta um caráter tanto descritivo quanto prescritivo e, dentre a tipologia proposta pelo Gapi (2002), de Análise Política, duas se aplicam a presente tese:

- Estudo do processo das políticas (*Study of Policy Process*): nele, os analistas dirigem a atenção para os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas;
- Informação para elaboração de políticas (*information por policy making*): neste caso, o governo e os analistas acadêmicos organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões.

1.1 O Papel da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) na elaboração de Políticas para Aquicultura

A aquicultura é uma ferramenta de desenvolvimento sustentável para comunidades costeiras do Brasil, principalmente por oferecer oportunidades para aumentar a segurança alimentar e nutricional das populações, gerar crescimento econômico e promover o uso mais responsável dos recursos naturais. A insegurança alimentar atinge, segundo estudos, 30,2% dos domicílios brasileiros (IBGE, 2009).

A região do país mais afetada é a Nordeste, sendo que nessa região, 46,1% dos domicílios sofrem com algum tipo de insegurança alimentar. Além disso, o Nordeste concentra, segundo o levantamento do *Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira - SISRGP* (2012), o maior número de pescadores registrados - 489.940, o que representa 47,02% do total brasileiro. Um dos Estados que apresenta os piores índices é o Piauí, com 58,6% de domicílios afetados pela insegurança alimentar.

Um dos principais desafios do Brasil é superar essas desigualdades socioeconômicas como uma forma de proporcionar aos pescadores artesanais e aquicultores melhores condições de vida. Dentro deste contexto, como país-membro da *Organização das Nações Unidas* -ONU, o Brasil possui políticas públicas voltadas ao crescimento econômico,

promovendo o protagonismo social, geração de renda e a manutenção destas populações em seus territórios.

O compromisso dos países-membros da ONU, com o desenvolvimento responsável e com a sustentabilidade da aquicultura fica claro quando se observam as várias comissões internacionais que tratam deste assunto, discutindo novos modelos de gestão dos recursos pesqueiros, levando em conta as diferentes realidades econômicas e socioculturais.

Deve-se considerar quatro pontos de mudança (*Turning Points*) que influenciaram diretamente o desenvolvimento da Aquicultura Moderna

A primeira grande conferência internacional sobre aquicultura organizada pela FAO foi realizada no Japão, em 1976, na cidade de Kyoto, tendo como resultado a Declaração de Kyoto sobre Aquicultura, primeiro delineamento de estratégias para o desenvolvimento sustentável da atividade.

Uma das principais referências sobre o tema é o “*Code of Conduct for Responsible Fisheries*” (FAO, 1995), o segundo *turning point* da aquicultura moderna, o qual possui uma diversidade de instrumentos de desenvolvimento e de ordenamento, como: **Agenda 21**, a **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar** e o **Acordo para Promover a Conformidade às Medidas Internacionais de Conservação e de Ordenamento pelos Barcos de Pesca no Alto Mar**. O artigo 9º deste código aborda especificamente o desenvolvimento da aquicultura, dando ênfase aos seguintes pontos:

- Desenvolvimento Responsável da Aquicultura Nacional;
- Desenvolvimento Responsável da Aquicultura em Ecossistemas Trans fronteiriços;
- Uso dos Recursos Genéticos Aquáticos;
- Aquicultura Responsável em Nível Produtivo.

Outro importante documento é o “*Aquaculture Development Beyond 2000: The Bangkok Declaration and Strategy*” (NACA, 2000), fruto da “*Conferência sobre Aquicultura no Terceiro Milênio*”, realizada em Bangcoc, Tailândia. Esta conferência contou com a participação de 66 países e 200 instituições governamentais e não governamentais. A Declaração de Bangkok enumera prioridades e define estratégias para o desenvolvimento da aquicultura nas próximas duas décadas.

Logo após esta conferência, os países-membros da ONU recomendaram a criação do *Comitê de Pesca - COFI* e *Subcomitê de Aquicultura -SCA* da FAO. Este é o quarto grande ponto de mudança da aquicultura. O SCA/COFI é o único fórum intergovernamental para consulta e discussão sobre questões técnicas e políticas relacionadas a aquicultura. No ano de 2015, no período de 5 a 9 de outubro, o Brasil sediou a *VIII Reunião do Subcomitê de Aquicultura - SCA/COFI*.

Participaram da supracitada reunião 49 países-membros da FAO, representantes de uma agência especializada das Nações Unidas e, observadores de três organizações intergovernamentais e cinco organizações não governamentais internacionais. O subcomitê promoveu e ressaltou a importância da Iniciativa do Crescimento Azul (*Blue Growth Initiative - BGI*).

O BGI é uma iniciativa que visa restaurar o potencial dos oceanos e *wetlands* por meio da introdução responsável e abordagens sustentáveis com escopo de conciliar o crescimento econômico e segurança alimentar com a conservação dos recursos pesqueiros. Destina-se também a criar um ambiente propício de trabalho para os empregados da pesca e aquicultura, para que mudem o comportamento de usuários desses recursos para provedores e administrador destes bens de uso comum. Para isto, países-membro devem:

- Melhorar as políticas nacionais e os processos de gerenciamento do setor pesqueiro e aquícola;
- Adotar boas práticas, e reduzir o risco de doenças em animais aquáticos;

Estas ações levarão a uma maior eficiência na cadeia produtiva de pescados, melhoria da situação dos ecossistemas aquáticos e, a redução da sobre pesca, melhoria das condições de vida dos povos do mar e alimentos mais seguros.

Neste sentido, a FAO tem orientado a formulação e implementação de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento sustentável da aquicultura. A implantação da aquicultura, assim como o rápido crescimento da produção aquícola no mundo e no Brasil impõe uma série de reflexões que, necessariamente envolvem a Administração Pública. Reflexões estas que na aplicação dos instrumentos normativos existentes devem considerar diferentes aspectos como: pesquisa e desenvolvimento, aplicação de tecnologias, segurança

alimentar, avaliação de impactos e mercado. Destarte, é uma questão complexa, que exige adequação e atualização contínua de natureza multidisciplinar.

Dentro deste cenário, com o intuito de promover o desenvolvimento sustentável da aquicultura no país a FAO assinou alguns acordos de cooperação com o Governo Brasileiro ao longo destes últimos anos.

O primeiro acordo com o MPA foi por meio do *Projeto de Cooperação Técnica, Desenvolvimento de Comunidades Costeiras - DCC*, celebrado entre o MPA e a FAO, que teve como objeto o desenvolvimento da aquicultura por meio da consolidação da produção em pequena escala de algas em comunidades costeiras e a diversificação das atividades de maricultura brasileiras, incluindo a cultura de outros organismos marinhos.

O DCC possuía 4 objetivos:

1. Consolidação do cultivo de *Gracilaria sp* nas comunidades envolvidas no projeto no Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, e expansão desse tipo de cultivo para outras comunidades nos mesmos estados e em outros estados participantes do projeto;
2. Diversificação da produção da maricultura pela introdução de cultivo simples e de outros organismos na área do projeto;
3. Desenvolvimento de projetos piloto envolvendo a cogestão dos recursos marinhos envolvendo as comunidades costeiras com experiência em trabalho cooperativo e em maricultura;
4. Estabelecimento e organização de comitês interinstitucionais, tanto no nível federal quanto em cada um dos estados participantes, a fim de criar arcabouço interinstitucional permanente para, através do desenvolvimento da maricultura, criar alternativas para reduzir o índice de pobreza nas comunidades costeiras.

Posterior ao DCC veio o Projeto de Cooperação “*Por um Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura*”, onde estão sendo desenvolvidas ações conjuntas voltadas para políticas públicas, atendendo o conjunto de prioridades estratégicas em Aquicultura integrantes do Plano Setorial “Mais Pesca e Aquicultura”, seguindo seis eixos temáticos:

- I. Eixo de Desenvolvimento em Cadeia Produtiva;
- II. Eixo de Desenvolvimento em Águas de Domínio da União;

- III. Eixo de Desenvolvimento em Sanidade e Certificação;
- IV. Eixo de Desenvolvimento em Estatísticas e Informações;
- V. Eixo de Desenvolvimento em Legislação e Normas;
- VI. Eixo de Desenvolvimento de Planejamento e Gestão Aquícola.

O projeto Por um Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura encontra-se vigente até 31 de dezembro de 2018.

1.2 Políticas Aquícolas da União Europeia

A *União Europeia* - EU possui uma *Política Marítima Integrada* - PMI que rege todas as políticas voltadas ao mar e consiste em elaborar e aplicar processos de decisão integrados e sustentáveis para os assuntos relativos aos oceanos, mares, regiões costeiras, insulares e ultra periféricas e nos setores marítimos:

(...) a PMI abrange domínios tão diversos como a pesca e a aquicultura, o transporte e os portos marítimos, o ambiente marinho, a investigação marinha, as energias offshore, a construção naval e as indústrias relacionadas com o mar, a vigilância marítima, o turismo costeiro e marítimo, o emprego nos setores marítimos, o desenvolvimento das regiões costeiras e as relações externas em matéria de assuntos do mar. (UE, 2016).

A PMI foi apresentada pela Comissão Europeia² em março de 2005, definindo os objetivos previstos para um livro verde sobre o futuro da política marítima da UE, já em outubro de 2007 a Comissão apresentou a proposta de uma PMI conhecida como Livro Azul. Um ano depois, 2008, foi lançado o Livro Azul 2008: da cooperação da União Europeia no Brasil.

²A Comissão Europeia é uma instituição politicamente independente, que representa e defende os interesses da UE no seu conjunto. É o órgão executivo e de iniciativa da União Europeia, ou seja, é o principal órgão executivo no sistema das instituições europeias: propõe leis, políticas e programas de ações e é responsável pela implementação das decisões do Parlamento e do Conselho da UE. A Comissão conta com 27 comissários, um por cada Estado-Membro, nomeados para mandatos de cinco anos.

Este livro é uma compilação de informações quantitativas sobre a cooperação da União Europeia. Ao mesmo tempo, reflete a pluralidade de políticas, prioridades e organizações dos Estados-Membros e da Comissão Europeia, bem como a complementaridade das atividades de cooperação conduzidas pelos Estados-Membros e pela Comissão Europeia, em colaboração com as autoridades brasileiras nos diferentes setores: cooperação técnica, cooperação científica e tecnológica, cooperação acadêmica, cooperação institucional, cooperação descentralizada e federativa, cooperação triangular, cooperação regional e cooperação multilateral. (UE, 2008).

De acordo com a UE (2008), os principais eixos da cooperação dos Estados-Membros da União Europeia visam corresponder às prioridades do governo brasileiro:

- Prioridades setoriais: cooperação científica e tecnológica, educação, luta contra a pobreza, inclusão social e cooperação técnica (gestão florestal e saúde);
- Prioridades geográficas: importante concentração das ações no Nordeste e na Amazônia, cooperação triangular (UE, Brasil, África) e cooperação regional;
- Temáticas transversais: os direitos humanos, a boa governança e o reforço das capacidades institucionais.

Os programas de cooperação da Comissão Europeia no Brasil podem ser: bilateral: UE – Brasil; sub-regional: UE – Mercosul; regional: UE – América Latina (ALFA, EuroSociAL, @lis, AL-Invest, URB-AL) e internacional: UE – países terceiros, o mundo todo (ERASMUS MUNDUS).

De 2007 a 2009 a *Comissão Europeia* - COM elaborou um relatório elencando todos os progressos alcançados e no ano subsequente, 2010, apresentou uma proposta de regulamento estabelecendo um programa de apoio financeiro continuado à PMI (2010-2013).

Em 2011 foi instituído Regulamento (UE) nº 1255/2011 que estabelece um programa de apoio ao aprofundamento da política marítima integrada e que constitui a base jurídica da PMI.

Dentro desta perspectiva a Comissão da EU possui também a Política Comum das Pescas (PCP), introduzida na década de 1970 e constantemente atualizada. A PCP divide-se em quatro grandes áreas: gestão da pesca, política internacional, política de mercado e política comercial e; financiamento da política. A PCP também prevê regras para o

desenvolvimento da aquicultura, descritas no documento: Orientações estratégicas para o desenvolvimento sustentável na aquicultura na UE.

A aquicultura é considerada um dos pilares da estratégia do Crescimento Azul da União Europeia, corroborando com as políticas adotadas pela FAO/ONU. A aquicultura europeia possui quatro áreas prioritárias: os procedimentos administrativos, a coordenação do ordenamento do território, a competitividade e a igualdade de condições de concorrência.

No que concerne aos procedimentos administrativos:

Os custos administrativos e o tempo de execução determinam em grande medida o nível global de competitividade e desenvolvimento de um setor econômico. Atualmente, são poucas as informações sobre os períodos e os custos ligados à concessão de uma licença para uma nova exploração aquícola e a Comissão não tem conhecimento de qualquer análise global dos principais pontos de estrangulamento. As informações disponíveis sugerem que, em vários Estados-Membros, são frequentemente precisos dois a três anos para terminar os procedimentos de autorização, tendo sido assinalados exemplos de períodos bastante mais longos.(COM, 2013).

Para a redução de encargos administrativos os Estados-Membros devem levantar informações sobre a situação nacional referente ao número de licenças pedidas, a taxa de êxito dos pedidos de licença, o período médio do processo de licenciamento, o número de organismos públicos implicados no processo de autorização, o custo médio dos procedimentos de licenciamento para novas empresas e a duração média de uma licença.

A compilação e tratamentos destas informações dão subsídios para os diferentes países no processo de tomada de decisão e por consequência, para a melhoria de políticas públicas visando otimizar processo de autorização, aplicando os requisitos da Diretiva-Quadro “Água”³ e da Diretiva-Quadro “Estratégia Marinha”⁴ à aquicultura, com escopo de

³http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/tapintoit_pt.pdf

⁴<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l28164&from=PT>

ajudar os Estados-Membros e o setor a aplicarem o direito da UE e, de mostrar como se poderá articular a proteção do ambiente com a aquicultura sustentável.

Seguindo a linha de prioridades da UE o ordenamento do território vem de encontro a assegurar o desenvolvimento sustentável da aquicultura, ajudando a reduzir as incertezas. Um dos gargalos apontados hoje pelos Estados-Membros para a expansão da maricultura é a falta de espaço no ambiente marinho para a instalação de novos empreendimentos, principalmente devido aos usos múltiplos destes espaços. Todavia, este obstáculo pode ser trasposto com a identificação de locais mais apropriados para o cultivo. O planejamento da atividade em ambiente marinho pode basear-se nas seguintes experiências: a irlandesa de sistemas locais coordenados de gestão da aquicultura (CLAMS)⁵; a estratégia regional da Galiza⁶ para a aquicultura e o projeto nacional de ordenamento do espaço para a aquicultura na Finlândia.⁷

Outra sugestão da COM (2013), é como ponto de partida, utilizar-se os exercícios de planejamento existentes como as orientações sobre o ordenamento do espaço para o Mediterrâneo⁸ e o Báltico⁹.

Além disso em março de 2013, a Comissão adotou uma proposta de diretiva que estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo e a gestão costeira integrada.

De acordo com vários estudos e tendo em conta a experiência adquirida em outros setores industriais, solucionar este tipo de questões nas fases iniciais do processo de planejamento permite minimizar os impactos ambientais, diminuir a oposição no plano local, prevenir os atrasos desnecessários e aumentar as possibilidades de êxito dos novos projetos. Este tipo de experiência pode fornecer orientações úteis aos aquicultores e contribuir para que a aquicultura da UE seja mais sustentável, mais bem aceita pela sociedade e mais competitiva. (COM, 2013).

⁵http://www.bim.ie/media/bim/content/BIM_CLAMS_Explanatory_Handbook.pdf

⁶<http://www.intecmar.org/esga/>

⁷http://www.mmm.fi/en/index/frontpage/Fishing_game_reindeer/Fisheriesindustry/aquaculture.htm

⁸ Res. GFCM/36/2012/1, http://www.faosipam.org/GfcmWebSite/docs/RecRes/RES-GFCM_36_2012_1.pdf

⁹<http://www.aquabestproject.eu/>

Outra área prioritária é reforçar a competitividade da aquicultura da UE:

Uma ação coordenada ao nível local entre empresários, autoridades públicas, associações, a investigação, o ensino e a formação pode contribuir para estimular as economias locais e satisfazer a procura crescente de produtos do mar produzidos localmente e de forma sustentável. A diversificação das atividades pode proporcionar aos produtores aquícolas fontes adicionais de rendimentos. Refira-se, a título de exemplo, a integração da prática da pesca recreativa e do turismo, ou a internalização de algumas atividades a montante ou a jusante. É igualmente possível desenvolver e diversificar as atividades graças a uma investigação orientada para o mercado, à inovação e à transferência de conhecimentos. Para o efeito, os Estados-Membros deverão promover sinergias entre os programas de investigação nacionais e incentivar a participação do setor em atividades de investigação e inovação, nomeadamente para a execução da agenda de investigação estratégica da Plataforma de Tecnologia e Inovação para a Aquicultura Europeia e da iniciativa do Crescimento Azul (BGI). (COM, 2013).

Concernente a promoção de condições equitativas para os operadores da UE, quarta área prioritária da aquicultura europeia, estão as normas restritas em matéria de ambiente, saúde animal e proteção do consumidor. A procura de garantias de que os alimentos que adquiridos sejam produzidos no respeito de normas muito estritas em matéria de sustentabilidade ambiental e social, atualmente é uma vantagem competitiva para o setor.

A experiência no setor agrícola confirma que há uma procura crescente de produtos alimentares de elevada qualidade e frescura. Por exemplo, nos últimos dez anos, a taxa de crescimento das vendas de alimentos biológicos nos quatro principais mercados da UE foi superior à do crescimento global da procura de produtos alimentares na UE, com taxas de crescimento médio anual de 7 % a 15 % para os alimentos biológicos contra 2 % a 5 % para os não biológicos. Segundo a FAO, entre 1998 e 2007, a produção aquícola biológica na Europa aumentou em quase 30 % por ano. (COM, 2013).

As ações articuladas das áreas prioritárias da aquicultura europeia auxiliam os Estados-Membros na elaboração de políticas e a tomada de decisões, promovendo uma ação

conciliadora entre a UE e as políticas nacionais no pleno respeito do princípio da subsidiariedade¹⁰.

1.3 As Políticas Aquícolas no Brasil em águas da União marinhas

O MPA preconiza o desenvolvimento sustentável da aquicultura no Brasil, para isso promove através da elaboração e implementação de políticas de ordenamento, planejamento, capacitação, assistência técnica, infraestrutura, fortalecimento da cadeia produtiva, entre outras, a sustentabilidade da atividade.

Segundo dados da FAO (2015), o Brasil é o 12º maior produtor mundial em aquicultura, todavia com 8.500 km de costa marítima e a maior reserva de água doce disponível do planeta, entre outras características, faz com que o país se encontre em posição privilegiada para avançar nesse ranking.

Com intuito de promover o crescimento e desenvolvimento sustentável da atividade foi elaborado o *Plano de Desenvolvimento da Aquicultura Brasileira - PDA*. O conceito de desenvolvimento sustentável teve sua origem em 1968, durante a Conferência da Biosfera em Paris e, recomenda que o desenvolvimento deve levar em consideração, além dos aspectos econômicos aqueles de caráter social e ambiental.

A FAO em 1988, com o objetivo de contextualizar o conceito de desenvolvimento sustentável, para as atividades agropecuárias e florestais, o definiu como sendo o manejo e a conservação dos recursos naturais, associados a uma mudança tecnológica e institucional, no intuito de assegurar a satisfação continuada das necessidades humanas presentes e das futuras gerações.

A sustentabilidade deve ser o alicerce do ordenamento e planejamento da atividade aquícola, principalmente no que concerne aos cultivos em águas da União:

¹⁰Há relação de primariedade e subsidiariedade entre duas normas quando descrevem graus de violação de um mesmo bem jurídico. No caso, a norma subsidiária é afastada pela aplicabilidade da norma principal. Para se constatar a relação primariedade-subsidiariedade deve-se analisar o fato *in concreto*. A subsidiariedade pode ser tácita ou expressa.

As águas da União são aquelas que banham mais de um Estado da Federação, fazem fronteira entre estados nacionais e com outros países. Também estão nesta condição as águas acumuladas em represas construídas com aporte de recursos da União e o Mar Territorial brasileiro, incluindo baías, enseadas e estuários, além das zonas de mar aberto que podem ser utilizadas para cultivo offShore. Constitucionalmente, apenas o Governo Federal pode autorizar a implantação de projetos aquícolas em águas da União, através da cessão das águas, ou promover licitações para o aproveitamento destas águas em diferentes usos, entre eles a aquicultura. A cessão das águas é necessária porque a água é um recurso natural de domínio público, de valor econômico, essencial à vida. Para que todos tenham acesso à água e a usem de forma sustentável, cabe ao Poder Público a regulação desse bem. (MPA, 2014).

O PDA 2015-2020 foi construído de maneira participativa, com base nos apontamentos resultantes dos documentos formulados pelos:

- Grupo Técnico de Trabalho em Aquicultura;
- *Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura (CONAPE)* nos últimos anos.

Para a elaboração do PDA foram considerados também o diagnóstico da produção atual e estimativa de crescimento depois de consultas às entidades estaduais ligadas à aquicultura. O objetivo do PDA é aumentar a produção aquícola brasileira e a meta é atingir até 2020 a produção de 2 milhões de toneladas de pescado provenientes da aquicultura. As ações propostas, que se referem a aquicultura praticada em águas da União marinhas, para o cumprimento da meta são:

- Realizar trabalhos junto aos governos estaduais e seus *Órgãos Estaduais de Meio Ambiente - OEMA*, com o intuito de agilizar e simplificar os processos de licenciamento ambiental para a aquicultura;
- Agilizar os processos de cessão de uso de águas de domínio da União para fins de aquicultura;
- Criar uma rede de instituições para o monitoramento ambiental da aquicultura em águas de domínio da União;
- Criar mecanismos de gestão dos parques e áreas aquícolas que proporcionem gestão coletiva e participativa desses empreendimentos;

- Rever o Decreto nº 4895, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre “a autorização de uso de espaços físicos de corpos d’água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências”;
- Apoiar entidades responsáveis pela assistência técnica e extensão aquícola;
- Realizar trabalhos junto às instituições financeiras para facilitar o acesso ao crédito para a cadeia produtiva da aquicultura;
- Apoiar o setor na capacitação de produtores, técnicos e trabalhadores no tocante à difusão das *Boas Práticas de Manejo* - BPM e Medidas de Biossegurança;
- Fomentar o encadeamento produtivo como forma de fortalecer a participação e a integração dos micros, pequenos, médios e grandes produtores, tendo em vista viabilizar o acesso às tecnologias e, especialmente, aos créditos para investimentos, custeio e comercialização dos seus produtos;
- Apoiar a realização de pesquisas na área de genética, nutrição, reprodução, controle de enfermidades, novas tecnologias de produção, gestão e comercialização das unidades produtivas;
- Estabelecer unidades demonstrativas para a Algicultura (micro e macroalgas), diversas regiões do país, as quais irão funcionar como centros de treinamento para o público interessado;
- Implantação do Programa de Desenvolvimento dos *Distritos Industriais Aquícolas* - DIA.

Para fins desta tese, serão discutidos os programas relacionados a aquicultura em águas da União marinhas, neste sentido foi instituído o Programa de Desenvolvimento da Aquicultura em Águas de Domínio da União, fundamentado no “Planejamento e Ordenamento da Aquicultura” e pela “Implantação da Aquicultura em Águas Públicas”, correspondendo a demarcação de Parques Aquícolas e criação de Faixas ou Áreas de Preferência, ação que consiste em coordenar e orientar a instalação dos mesmos em águas da União, na forma da legislação vigente.

É importante ressaltar que a criação das normativas Decreto nº 4.895 de 25 de novembro de 2003 e Instrução Normativa Interministerial nº 06 de 31 de maio de 2004, seguem as diretrizes do desenvolvimento responsável e da sustentabilidade da aquicultura

preconizados pela FAO, no Código de Conduta para a Pesca Responsável e na Declaração de Bangcoc, com vistas ao:

- I - desenvolvimento sustentável;
- II - aumento da produção brasileira de pescados;
- III - inclusão social;
- IV - segurança alimentar.

A demarcação de Parques Aquícolas e a criação de Faixas ou Áreas de Preferência são políticas de territorialização da aquicultura. Entende-se território pelo recorte espacial definido por relações de apropriação, poder e de controle sobre recursos e fluxos baseado em aspectos políticos, econômicos e culturais (SPÓSITO, 2004; HAESBAERT, 2006; SAQUET, 2007).

Neste sentido, a territorialização é a ocupação, organização, produção e consumo do espaço pela atividade aquícola, em um recorte espacial definido, dotando-o de unidade e, em alguns casos, a reconstrução e retomada de laços de identidade e inserção territorial sob novas bases de qualificação.

No âmbito territorial são constantes as mudanças sociais, econômicas, políticas e legais, para evitar o desperdício de recursos e de processos, é necessária a otimização dos mesmos para atender as demandas da comunidade. Em virtude disso o ordenamento e o planejamento são ferramentas de relevância inquestionável para implementação, gestão e governança de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência.

O maior desafio do MPA para a consolidação da atividade ao interno dos parques e áreas de preferência é alcançar uma gestão territorial eficiente. Dentro deste contexto, foi proposto pelo PDA o Programa de Desenvolvimento dos Distritos Industriais Aquícolas.

A proposta do Distrito Industrial Aquícola objetiva concentrar a produção de insumos e o processamento da produção:

Para se tornar factível, o potencial de produção deverá se coordenar e articular mediante cadeias de produção dinâmicas e eficientes, competitivas, orientadas ao mercado consumidor, e disporem de segurança e agilidade institucional. Nesse desafio se insere a abordagem dos Distritos Industriais Aquícolas (DIAs). Alavancar a aquicultura em determinada região requer uma cadeia produtiva estruturada e organizada, com a presença dos agentes econômicos essenciais em todos os elos da

cadeia, além de um conjunto de organizações de suporte e um arcabouço institucional eficiente. (PDA/MPA, 2015).

Considerando a atual conjuntura política do Brasil, o programa que se encontra vigente é o de Desenvolvimento da Aquicultura em Águas de Domínio da União, enquanto os DIAs, devido a reforma ministerial que extinguiu o MPA¹¹, não foram implantados.

1.4 Análise de Políticas Públicas para Aquicultura em águas da União marinhas

A ação do Estado, implementada pelos governos que conduzem as suas instâncias e organizações, expressa-se pelas políticas públicas, que lhe permite realizar intervenções sobre as dinâmicas econômicas e sociais, seus atores e instituições (SILVA, 2005).

O *Study of Policy Process* indica os estágios pelos quais passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas. Neste sentido, com objetivo de fazer uma análise comparativa de políticas quais os fatores podem influenciar sua elaboração, anterior a descrição das políticas aquícolas brasileiras foi apresentada as linhas-guia, estratégia e políticas públicas da Organização das Nações Unidas e da União Europeia.

Analisando todos esses elementos são encontradas diversas similaridades, devido principalmente ao fato do Brasil e os Estados-Membros da UE serem, em sua maioria, signatários das convenções internacionais da ONU para pesca e aquicultura.

¹¹Até o presente momento não foi publicado o Decreto que estabelece legalmente a extinção do MPA, por este motivo, para fins da presente tese não será considerada a reforma ministerial.

Quadro 2: Diretriz, estratégia, políticas públicas e planejamento para aquicultura (FAO/ONU, UE e Brasil).

CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA				
FAO/ONU		UE		Brasil
Código de Conduta da Pesca Responsável: Desenvolvimento Responsável da Aquicultura Nacional em Ecossistemas Transfronteiriços e em Nível Produtivo	<i>Blue Growth Initiative:</i> conciliar o crescimento econômico com a segurança alimentar e conservação dos recursos pesqueiros	Política Marítima Integrada: rege todas as políticas voltadas ao mar e consiste em elaborar e aplicar processos de decisão integrados e sustentáveis	Política Comum da Pesca prevê regras para o desenvolvimento sustentável da aquicultura na UE	Plano de Desenvolvimento da Aquicultura Brasileira
AÇÕES				

Melhorar as políticas nacionais e os processos de gerenciamento do setor aquícola
Adotar boas práticas

Fonte: A autora, 2015.

A diretriz para a aquicultura é o Crescimento e Desenvolvimento Sustentável da atividade, o Código de Conduta da Pesca Responsável é a linha-guia de todas as políticas dos países signatários e, a estratégia atual das Nações Unidas para o crescimento e desenvolvimento sustentável da aquicultura é o *Blue Growth Initiative* - BGI.

Os Estados-Membros da UE possuem políticas que determinam as ações prioritárias para aquicultura: a PMI e a PCP.No caso do Brasil as políticas públicas para o setor são elaboradas a partir do planejamento expresso pelo PDA.

Abaixo segue um quadro comparativo entre as ações prioritárias da UE e específicas do Brasil constantes no PDA.

Quadro 3: Comparativo entre as Ações Prioritárias da UE e Específicas do Brasil para aquicultura

AÇÕES ESPECÍFICAS DO BRASIL PARA AQUICULTURA				
AÇÕES PRIORITÁRIAS DA UNIÃO EUROPEIA PARA AQUICULTURA	Procedimentos Administrativos	Agilizar e simplificar os processos de licenciamento ambiental para a aquicultura	Agilizar os processos de cessão de uso de águas de domínio da União para fins de aquicultura;	Revisar Normativas Vigentes
	Competitividade	Apoiar a realização de pesquisas, viabilizar o acesso às tecnologias	Apoiar o setor na capacitação de produtores, técnicos e trabalhadores no tocante à difusão das Boas Práticas de Manejo e Medidas de Biossegurança	Apoiar entidades responsáveis pela assistência técnica e extensão aquícola
	Igualdade de Condições de Concorrência	Estabelecer centros de treinamento para o público interessado		
	Coordenação e Ordenamento do Território	Criar mecanismos de gestão dos parques e áreas aquícolas que proporcionem gestão coletiva e participativa desses empreendimentos Facilitar o acesso ao crédito para a cadeia produtiva da aquicultura	Implantação do Programa de Desenvolvimento dos Distritos Industriais Aquícolas (DIA)	Criar uma rede de instituições para o monitoramento ambiental da aquicultura em águas de domínio da União

Fonte: A autora, 2015.

Neste quadro pode-se observar como as ações tanto da UE como as do Brasil estão em consonância, corroborando com o que foi mencionado anteriormente, suas ações foram pautadas na mesma diretriz, seguindo uma linha-guia de conduta comum e a estratégia atual proposta pela FAO/ONU.

Para o presente estudo serão avaliadas mais detalhadamente as políticas de planejamento, ordenamento e gestão da aquicultura em águas da União marinhas no Brasil.

Segundo Silva (2005), a avaliação pode ser realizada em diferentes momentos do ciclo de vida da política, sendo denominada *ex-ante*, quando o estudo tem caráter prospectivo quanto a sua viabilidade e impacto. Proporciona a geração de informações para decidir se a política deve ser implementada ou não. Portanto, é realizada na fase de elaboração da política.

A avaliação *concomitante* é feita simultaneamente à execução das ações e tem por objetivo fazer correções durante as etapas em curso e a avaliação *ex-post*, é realizada após a implantação da política, ocorrendo alguns casos em que é feita muito tempo após o seu fim e tem como objetivos a apreciação da durabilidade do seu impacto sobre as condições que se desejava mudar.

Neste sentido a avaliação *ex-ante* será utilizada para a avaliação da política pública de gestão de empreendimentos aquícolas em águas da União marinhas, a avaliação *concomitante* será feita para a política de criação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência e, a avaliação *ex-post* será utilizada para avaliar a política de prospecção, demarcação e implantação de parques aquícolas.

CAPÍTULO 2: O Processo de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura em Corpos d'água de domínio da União

Os primeiros registros da prática da aquicultura no Brasil datam do século XVIII, após a invasão holandesa no nordeste do país. Os holandeses construíam viveiros para o cultivo de peixes próximos a costa, aproveitando a maré que abastecia estes viveiros com peixes e outros organismos aquáticos. Era um sistema extensivo de produção. Os peixes aprisionados naqueles locais eram coletados, assim que atingiam o tamanho desejado (MACHADO, 2010).

A aquicultura é uma atividade muito antiga no Brasil, mas a pesca, naturalmente, foi sempre mais representativa e mereceu, ao longo dos anos, uma maior atenção do Poder Público (LIMA, 2013).

O setor pesqueiro e aquícola do Brasil sempre foram administrados por diferentes órgãos e ministérios, sem considerar suas peculiaridades, as políticas públicas implantadas tinham cunho setorial, com objetivo quase que exclusivo do aumento da produção.

O primeiro órgão oficial com responsabilidade administrativa para tratar das questões da pesca foi a Inspetoria de Pesca, criada em 1911, sob tutela do Ministério da Agricultura (SANTOS et al., 2012). Mas tal serviço não durou muito tempo, sendo extinto em 1918. Durante esse período, a Inspetoria de Pesca incidiu os seus trabalhos no levantamento das

espécies marinhas. Depois disso, a atividade pesqueira foi integrada em uma série de providências governamentais, que envolveram também a Marinha (LIMA, 2013).

Ainda segundo Lima (2013), em 1923, foi criado o Serviço de Pesca e Saneamento Básico do Litoral, sob responsabilidade da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha, com o objetivo de organizar a pesca artesanal. Mas no início da década de 30, a tutela da pesca voltou para o Ministério da Agricultura. Assim, através do Decreto nº 23.134/1933, foi criada a Divisão de Caça e Pesca (Santos et al., 2012), dentro do Departamento de Indústria Animal do Ministério da Agricultura, com o intuito de promover o aumento da produção pesqueira.

Em 1930, a piscicultura brasileira ficou conhecida internacionalmente quando o pesquisador brasileiro *Rodolpho Von Ihering* e sua equipe, membros da Comissão Técnica de Piscicultura do Nordeste, conseguiram desenvolver uma técnica para induzir a desova de peixes reofílicos em cativeiro. Nesta mesma década, a piscicultura foi impulsionada pelo povoamento de açudes públicos, construídos a princípio para o armazenamento de água, mas também serviam para a exploração através da pesca. O primeiro peixamento realizado pela Comissão Técnica de Piscicultura do Nordeste aconteceu em 14 de agosto de 1933, no açude “Campos da Sementeira”, município de Arcoverde em Pernambuco (MACHADO, 2010).

Todavia, somente na década de 1960 que se verificaram mudanças significativas, tanto na pesca quanto na aquicultura. A aquicultura brasileira entrou numa fase verdadeiramente comercial, marcada também pela importação das carpas chinesas (OSTRENSKY et al., 2008).

Segundo Lima (2013), quanto ao setor pesqueiro, que esteve sempre muito distante das esferas do Estado e era essencialmente uma atividade artesanal, ganhou um novo impulso com a criação da *Superintendência do Desenvolvimento da Pesca* -SUDEPE, através da Lei Delegada nº 10, de 10 de outubro de 1962 (BRASIL, 1962). Entre as atribuições desta autarquia federal, subordinada ao Ministério da Agricultura, estava a missão de elaborar e executar o Plano Nacional de Desenvolvimento da Pesca (PNDP).

Neste contexto, em 1967 foi instituído o novo código da pesca, por meio do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro (BRASIL, 1967) que dispunha sobre a proteção e estímulos à pesca, durante muito tempo este foi o marco regulatório da pesca, até 2009, quando foi promulgada a Lei nº 11.959/2009, nova lei da pesca e aquicultura.

No que se refere ao arcabouço institucional de gestão da pesca, SUDEPE era responsável pelo setor, durante sua existência promoveu a industrialização da pesca, através de uma intensa exploração dos estoques pesqueiros, consequência de avultados incentivos fiscais concedidos a grandes empresas privadas, ocasionando a sobre exploração dos estoques pesqueiros.

Em 1989, a SUDEPE foi extinta pela mesma lei que criou o IBAMA. Por sua vez, o IBAMA passa a responder pelos setores da pesca e da aquicultura, através do seu Departamento de Pesca e Aquicultura. A maior preocupação era recuperar os estoques ameaçados pela sobre pesca, adotando uma série de medidas ambientais e de ordenamento pesqueiro. Com essas medidas restritivas, as produções pesqueiras e aquícolas praticamente estagnaram. (OSTRENSKY et al., 2008).

Nos 10 anos subsequentes a gestão da atividade pesqueira e aquícola foi feita pelo IBAMA e, em 1998, por meio do Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998 (BRASIL, 1998), foi criado um *Departamento de Pesca e Aquicultura* - DPA dentro do Ministério da Agricultura e Abastecimento, com a responsabilidade de administrar a produção e o fomento das atividades pesqueira e aquícola. Assim, o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA ficaram com as suas atribuições reduzidas à política de preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais (LIMA, 2013).

Em 2003, através da Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro (BRASIL, 2003), que redundaria na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), e a conseqüente reestruturação dos Ministérios, foi criada a Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), para reformular a política de fomento e desenvolvimento dos setores da pesca e da aquicultura, sem esquecer o compromisso com a sustentabilidade ambiental (Lima, 2013).

A Secretaria Especial de Pesca e Aquicultura (SEAP/PR), tinha o objetivo de integrar os Ministérios que tivessem relação com o setor, de maneira a compatibilizar as diversas ações relativas à pesca e aquicultura no país. A partir deste arcabouço institucional deu-se início a consolidação de uma política nacional de desenvolvimento sustentável para pesca e aquicultura culminando na criação do Ministério da Pesca e Aquicultura através da Lei nº 11.958, de 26 de junho (BRASIL, 2009).

A criação de um Ministério exclusivo para estes setores teve reflexos importantes na consolidação de políticas públicas com novos referenciais, colaborando com o

reconhecimento da importância e contribuição da pesca e aquicultura para o um desenvolvimento socioeconômico do Brasil, menos concentrador e excludente.

Com o estabelecimento do MPA todas as competências relativas ao setor pesqueiro e aquícola foram agregadas, incluindo: o fomento, a pesquisa, a extensão, o monitoramento da atividade, realização de censos, emissão de permissões para pesca, a sanidade de produtos pesqueiros e aquícolas, a gestão dos recursos pesqueiros, o ordenamento e planejamento da aquicultura, entre outras.

Conforme dados de 2013 do MPA, desde 2009, quando o Ministério foi criado a produção nacional de pescado foi de 1.240.813 t para 2 milhões de toneladas, sendo 40% cultivados. Atualmente a atividade gera, aproximadamente, um PIB pesqueiro de R\$ 5 bilhões.

Os bons resultados da economia, nos últimos anos, fizeram com que aumentasse o poder de compra e a população brasileira passou a comer mais e melhor. Com isso, criou-se o desafio de aumentar a produção de alimento, em especial de pescado. Baseado nisso, o MPA desenvolveu o Plano de Desenvolvimento da Aquicultura 2015/2016, que tem por meta chegar a 2 milhões de toneladas por ano na produção e ofertar mais pescado com preços mais acessíveis à população, como foi falado anteriormente.

Além do reflexo econômico esse crescimento teve outro reflexo positivo: segundo o relatório "O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015", divulgado pela FAO, destaca os avanços brasileiros na redução do número de pessoas em situação de fome conquistado nos últimos anos. O Brasil é o país, entre os mais populosos, que teve a maior queda de subalimentados entre 2002 e 2014, 82,1%, saindo, no ano de 2014 do mapa da fome mundial.

O MPA sempre teve como intuito fortalecer e ampliar as políticas de promoção da sustentabilidade da aquicultura e pesca brasileira através do Planejamento e Ordenamento da Aquicultura, da implantação do Sistema de Gestão Compartilhada do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros, do Monitoramento e Controle da Atividade Pesqueira, da Assistência Técnica, Programas de Capacitação, acesso ao crédito por meio do Plano Safra, reconhecimento e regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, dentre outras ações.

Para fins desta tese limitaremos nosso objeto aos cultivos marinhos, no Brasil o Ministério da Pesca e Aquicultura possui políticas públicas de gestão da zona costeira com foco setorial na maricultura que, por meio de regulamentações tratam do planejamento, ordenamento e da autorização de uso dos espaços físicos de corpos de água de domínio da União para fins de aquicultura. Para isto, o MPA viabiliza estudos para o Planejamento e Ordenamento de Parques Aquícolas Marinhos e, mais recentemente de Faixas ou Áreas de Preferência.

A prospecção, localização e demarcação destes parques são definidas a partir de estudos multidisciplinares que consideram o contexto socioambiental, incluindo aspectos do meio físico e biológico das áreas marinhas e terrestres adjacentes onde será instalada a atividade de maricultura.

A demarcação de parques aquícolas é um processo de planejamento que segue diretrizes, normas e ações programadas, buscando alcançar um ordenamento e uma dinâmica desejados.

De acordo com Buarque (1999), o planejamento é um instrumento para a construção de uma proposta convergente dos atores e agentes que organizam as ações na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

O ordenamento territorial tem como incumbência a orientação para um planejamento integrado do espaço, contemplando uma ampla diversidade de elementos, sejam: econômicos, socioculturais e ambientais, que configuram o território.

A autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, no Brasil, atualmente, tem seu marco legal na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, Instrução Normativa Interministerial Nº 7, de 28 de abril de 2005, no Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, Instrução Interministerial nº 6, de 31 de maio de 2004 e Instrução Normativa Interministerial Nº 1, de 10 de Outubro de 2007.

A **Erro! Fonte de referência não encontrada.** faz uma breve descrição destas normativas:

Quadro 4: Descrição das normativas que regulamentam a autorização de uso para aquicultura em águas de domínio da União.

Normativa	Publicação	Descrição
Decreto nº 4.895	25 de novembro de 2003	Dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências
Instrução Interministerial nº 6	31 de maio de 2004	Estabelece as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências.
Instrução Normativa Interministerial Nº 7	28 de abril de 2005	Estabelecer diretrizes para implantação dos parques e áreas aquícolas em razão do art. 19 do Decreto no 4.895, de 25 de novembro de 2003
Instrução Normativa Interministerial Nº 1	10 de outubro de 2007	Estabelece os procedimentos operacionais entre o MPA e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura.
Lei nº 11.959	29 de junho de 2009	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

Fonte: A autora, 2015.

Para fins do Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, são apresentadas definições de área aquícola, parque aquícola, faixas ou áreas de preferência:

Área Aquícola: espaço físico contínuo em meio aquático, delimitado, destinado a projetos de aquicultura, individuais ou coletivos.

- *Parque Aquícola:* espaço físico contínuo em meio aquático, delimitado, que compreende um conjunto de áreas aquícolas afins, em cujos espaços físicos intermediários podem ser desenvolvidas outras atividades compatíveis com a prática da aquicultura.
- *Faixas ou áreas de preferências:* aquelas cujo uso será conferido prioritariamente a determinadas populações.

2.1 Dos Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura (PLDM) ao Programa Nacional de Demarcação de Parques Aquícolas

Na década de 2000 o ordenamento da aquicultura em águas da União Marinhas se fez necessário, com a expansão da atividade e crescimento da produção de moluscos em Santa Catarina, tornando a malacocultura uma atividade produtiva de considerável relevância econômica no país, a falta de planejamento e ordenamento ameaçavam sua sustentabilidade.

Dentro desta perspectiva o MPA instituiu em 2005 os *Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura - PLDM*, este era regulamentado pela Instrução Normativa SEAP nº 17, de 22 de setembro de 2005 que dispunha sobre critérios e procedimentos para formulação e aprovação de PLDMs, visando a delimitação dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência de que trata o art. 3º da Instrução Normativa Interministerial n.º 06, de 28 de maio de 2004.

O artigo 1º, parágrafo único da referida IN estabelece que:

Os Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura - PLDMs são instrumentos de planejamento participativo para a identificação de áreas propícias à delimitação dos parques aquícolas marinhos e estuarinos bem como das faixas ou áreas de preferência para comunidades tradicionais, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da maricultura em águas de domínio da União. (Brasil, 2012).

Neste sentido, tanto os parques aquícolas marinhos quanto as faixas ou áreas de preferência podem compreender diversos tipos de empreendimentos, com possibilidade de cultivo de diversas espécies marinhas e estuarinas. Dentro desta perspectiva foram demarcados 223 parques aquícolas marinhos em 7 estados, com mais de 83.000 ha para cultivo de algas, peixes e moluscos. Nesse caso, se todas as áreas fossem ocupadas com ostreicultura a produção dessas áreas poderia atingir pouco mais de 4 milhões de toneladas/ano.

Apesar de todo esse potencial aquícola do Brasil, a real instalação e a ocupação dos parques aquícolas marinhos ainda é muito morosa. Percebe-se que a demora no licenciamento ambiental dos parques novos e o atendimento às condicionantes de licenciamento para

aqueles já instalados também é lenta. Além da precariedade do monitoramento das áreas já licitadas, outro ponto que tem gerado atraso na ocupação são os altos custos da sinalização náutica. Todos esses pontos somados à falta de extensão rural e assistência técnica, falta de planejamento e mobilização da comunidade para a ocupação, são aspectos que têm gerado dificuldades para a afirmação da política nacional de parques aquícolas do MPA.

De acordo com a IN SEAP nº 17, de 22 de setembro de 2005, a elaboração dos PLDMs deveria seguir os seguintes critérios:

1. Referente as informações gerais: Informar a região de abrangência do PLDM, identificando o município abrangido, as lagoas, baías, enseadas, e estuários, bem como as Unidades de Conservação Federais, Estaduais e Municipais, indicando se estas têm Planos de Manejo aprovados ou em vias de aprovação e as *Áreas de Preservação Permanente* - APP; informar as bacias e hidrográficas abrangidas pelo PLDM, citando o nome dos principais rios, informando sobre a existência de Comitês de Bacias Hidrográficas instituídos ou em fase de instituição; listar e expor resumidamente todos os estudos existentes que considerem o planejamento ou gerenciamento costeiro existentes na área coberta pelo PLDM. Todos os estudos existentes deverão ser considerados, notadamente os diagnósticos elaborados pelo Projeto Orla e pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Ministério do Meio Ambiente, bem como os Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro, quando estes estiverem disponíveis. Estudos e diagnósticos já existentes devem ser considerados neste item; listar e expor resumidamente toda a legislação estadual e municipal e os Instrumentos Normativos relacionados à aquicultura, particularmente aqueles referentes ao licenciamento ambiental e ao zoneamento costeiro que possam afetar a definição de áreas propícias para projetos de maricultura. Apresentar, quando estiverem disponíveis, as propostas de planejamento da maricultura já elaboradas pelos governos estaduais e/ou municipais, na região abrangida pelo PLDM.
2. Referente a caracterização da área de estudo: descrever as condições climáticas da região, incluindo temperaturas médias, máximas e mínimas, variação sazonal da precipitação pluviométrica e ocorrência de ventos predominantes, dentre outros; descrever os padrões da vegetação costeira, informando, inclusive, sobre a presença de manguezais, dunas, restingas e apicuns, dentre outros; descrever a

vegetação aquática presente na área coberta pelo PLDM, identificando as principais espécies ou gêneros, informando sobre a existência e localização de bancos naturais e estimando a área coberta por cada uma destes; listar espécies raras que estejam ameaçadas ou em processo de extinção informando os locais de ocorrência; listar as espécies ou gênero dos principais organismos macroscópicos aquáticos capturados pela pesca ou sabidamente presentes na área, incluindo crustáceos, peixes, quelônios, répteis, mamíferos e moluscos. Identificar áreas de reprodução e berçário quando estas estiverem presentes na região. Listar as espécies de organismos aquáticos exóticos e alóctones já introduzidas, cultivadas e estabelecidas na região, de acordo com o estipulado na Portaria do IBAMA no 145N/1998; listar as espécies de aves presentes na região, ressaltando aquelas que são objeto de tratados internacionais de proteção a aves migratórias e aquelas que estejam ameaçadas de extinção;

3. Referente as das formas de ocupação da região costeira: discriminar os setores produtivos existentes na região costeira além de outros fatores que possam influenciar na qualidade da água e que ameace a atividade em áreas em operação ou áreas selecionadas para implantação de projetos de maricultura; relatar a ocorrência de erosão, elevação da turbidez, níveis elevados de contaminação fecal, presença de concentrações elevadas de nutrientes originados pelo uso de fertilizantes e a presença de produtos tóxicos como pesticidas e agrotóxicos nas águas dos rios e riachos que deságuam nas áreas em operação ou selecionadas para o desenvolvimento da maricultura; relatar possíveis riscos que a instalação de equipamentos de maricultura possam ter sobre a navegação, quando for o caso; identificar, em carta náutica, a presença de rotas e canais de navegação; informar sobre a existência e localização de marinas, bem como o número de embarcações com mais de dois tripulantes nestas; identificar a presença de colônias, associações e cooperativas de pesca e suas áreas tradicionais de pesca na região coberta pelo PLDM; listar as principais espécies capturadas bem como a aparelhagem e as técnicas empregadas; identificar a presença de pesca esportiva ou recreativa na região, identificando as áreas tradicionalmente utilizadas para este fim; informar

as técnicas de pesca e as principais espécies capturadas; identificar as áreas utilizadas para mergulho, vela, jet skis, caiaques, esqui aquático;

4. Referente ao diagnóstico socioeconômico da região: apresentar dados populacionais da região dos últimos três censos demográficos; relatar fatores econômicos e sociais que contribuem para o êxodo ou migração da população; informar os núcleos habitacionais do entorno de áreas de maricultura, e as vias de acesso a estas; relacionar resumidamente as principais atividades econômicas praticadas na região com estimativas de produção, renda e geração de empregos; informar sobre a importância do turismo como atividade econômica na região, incluindo a infraestrutura existente (restaurantes, hotéis, pousadas, etc.), número estimado de turistas por ano, principais pontos turísticos e suas características, bem como sobre possíveis conflitos com a maricultura; informar sobre atividades de extrativismo de organismos aquáticos praticadas pelas comunidades locais, provendo estimativas de pessoas envolvidas.
5. Referente ao diagnóstico de impactos ambientais: relacionar os possíveis impactos causados na água pela maricultura, como a liberação de nutrientes e sólidos em suspensão, dando particular atenção aos procedimentos a serem utilizados para a minimização de perdas de ração para o ambiente; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo das fazendas existentes que poderão mitigar estes impactos; informar sobre possíveis impactos causados pela maricultura na vegetação marinha, como a supressão de bancos naturais; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo das fazendas existentes que poderão mitigar estes impactos; relacionar os possíveis impactos causados pela liberação dos organismos sob cultivo para o ambiente, notadamente de espécies exóticas ou alóctones; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo das fazendas existentes que poderão mitigar estes impactos; relacionar os possíveis impactos causados pela aquicultura em áreas de reprodução e berçários de organismos marinhos; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo das fazendas existentes que poderão mitigar estes impactos; relacionar os possíveis impactos causados pela maricultura em populações de aves presentes na região, particularmente de aves migratórias ou ameaçadas de extinção; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo existentes e das fazendas que poderão mitigar

estes impactos; mencionar impactos positivos que possam resultar de desenvolvimento da maricultura.

6. Referente ao diagnóstico de impactos socioeconômicos: relacionar os possíveis impactos visuais causados pela maricultura; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo dos parques aquícolas e das fazendas existentes que poderão mitigar estes impactos; relacionar os possíveis impactos causados pela maricultura na pesca comercial e esportiva; informar sobre as medidas de gerenciamento e de manejo dos Parques Aquícolas das fazendas que poderão mitigar estes impactos; relacionar dos possíveis impactos às populações locais que possam ser causados por operações de maricultura; informar sobre a possibilidade de restrição a áreas onde são realizadas atividades extrativistas tradicionais de importância econômica na região; informar a necessidade de se trazer trabalhadores de outras regiões não cobertas pelo PLDM; mencionar impactos sociais positivos como a fixação de populações tradicionais, valorização cultural, geração de emprego e de renda; mencionar impactos positivos que possam resultar de desenvolvimento da maricultura na região de estudo.
7. Referente a identificação das áreas propícias para a delimitação de parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência: o proponente deverá identificar as áreas propícias para a delimitação de faixas ou áreas de preferência, parques e áreas aquícolas por meio de consulta pública; PLDM deverá ser acompanhado das informações constantes dos Anexos I, II e V da Instrução Normativa nº 06, de 2004, devidamente preenchido pelo proponente, constituindo-se na documentação necessária para dar início ao trâmite processual que visa à delimitação, pelo MPA, dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferências nos locais propostos.
8. Referente ao Plano de Gerenciamento e Controle: ações de gerenciamento e controle que contemplem todas as medidas necessárias para o ordenamento da atividade e mitigar os efeitos negativos que o empreendimento possa oferecer; apresentar medidas preventivas considerando-se a capacidade de suporte das áreas dos empreendimentos, fornecendo informações sobre as densidades de cultivo, espaçamento das estruturas, espaçamento entre fazendas (área de diluição), destinação de resíduos e práticas de manejo de acordo com Códigos de Conduta Responsável ou Códigos de Boas Práticas de Manejo vigentes;

apresentar relação dos públicos beneficiários a serem atendidos pela demarcação de cada parque aquícola proposto no PLDM; identificar quais os parques aquícolas abrangerão as faixas ou áreas de preferência para o atendimento de comunidades tradicionais; apresentar as medidas que visam assegurar que todas as estruturas e equipamentos de cultivo nas áreas autorizadas estejam de acordo com os padrões definidos para a atividade. Os postes e estruturas fixas (varais, mesas) de áreas de planícies de maré (zona entremares) devem apresentar disposição e altura condizente com o nível do mar; a sinalização destas áreas também deve ser adequadamente disposta acima do nível do mar; a área a ser cedida deverá ser mantida de forma ordenada e organizada conforme preconiza o Plano de Gerenciamento e Controle constante no PLDM; balsas de manejo, estruturas para armazenamento de rações, alimentadores automáticos e guaritas de vigilância devem ser devidamente previstas nos projetos e aprovadas antes de serem instaladas nas áreas cedidas; os maricultores devem se certificar de que os procedimentos de manejo das fazendas marinhas e práticas de navegação estejam condizentes com a legislação correlata em termos de emissão de poluentes; as estruturas de ancoragem (poitas, estacas ou âncoras) bem como os cabos de amarração posicionados fora dos limites das áreas cedidas devem estar em profundidades de pelo menos 5 metros; explicitar a necessidade de manutenção da sinalização dos limites da área licenciada de acordo com as exigências do MPA e do Comando da Marinha do Brasil. Os maricultores deverão identificar as áreas licenciadas de acordo com as exigências do MPA.

9. Referente ao Plano de Monitoramento Ambiental: ações contendo mecanismos de controle que contemplem todas as medidas necessárias para identificar impactos indesejáveis e mitigar efeitos negativos que os mesmos possam oferecer; apresentar lista de obrigações dos maricultores quanto ao monitoramento de parâmetros ambientais na área do empreendimento de acordo com os respectivos Planos de Gerenciamento e Controle e Plano de Monitoramento Ambiental; deverão estar inseridos neste item os programas de monitoramento de parâmetros ambientais, da biomassa cultivada, da densidade de cultivo; no caso do cultivo de moluscos, deverão estar previstas biometrias periódicas dos organismos cultivados, especialmente quando forem observadas perdas de produtividade por diminuição da taxa de crescimento, por ser este fator o primeiro indicador da superação da capacidade de suporte do ambiente; para cultivos de peixes e

de camarões marinhos em gaiolas ou cercados, deverão ser monitoradas anualmente as características físicas e biológicas do sedimento, além dos níveis de nutrientes (nitrogênio total) dentro das áreas de cultivo e em seu entorno; informar quais as medidas que serão tomadas para manutenção dos padrões de qualidade da água estabelecidas pela Resolução no 20, de 18 de junho de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; todos os relatórios gerados por Planos de Monitoramento Ambiental deverão ser encaminhados ao MPA; informar se a atividade de maricultura proposta envolverá o uso de substâncias profiláticas ou terapêuticas; em caso positivo, deverá ser informada qual medida será tomada para sua utilização segura e para as formas de descarte após utilização; todos os produtos químicos utilizados na atividade deverão estar devidamente autorizados e obedecer às restrições existentes na legislação correlata; apresentar medidas para a disposição dos resíduos gerados durante os processos de colheita, processamento da produção, manejo e remoção de incrustações, de forma a não causar impactos indesejáveis ao ambiente (poluição visual e mau odor) nas áreas de cultivo e áreas adjacentes; explicitar a necessidade de notificação ao MPA ou autoridades sanitárias competentes (PNSAA/DDA/SDA/MAPA) sobre qualquer suspeita da presença de doenças nos organismos cultivado; prever que os maricultores não deverão liberar intencionalmente para o mar, espécies exóticas ou alóctones sem autorização prévia.

Segundo o Grupo Integrado de Aquicultura e Estudos Ambientais da Universidade Federal do Paraná - GIA/UFPR (2015), instituição que realizou o PLDM do estado do Paraná, de maneira resumida, as etapas para a elaboração de um PLDM são:

- 1. O planejamento inicia com um levantamento de informações para promover a melhor localização de fazendas marinhas, e envolvem a elaboração de uma detalhada caracterização socioambiental da área de abrangência do local, com aspectos do meio físico e biológico, das áreas marinhas e áreas terrestres adjacentes aonde serão instaladas as fazendas marinhas. Nesta caracterização são identificadas também as diversas formas de ocupação da área de abrangência, considerando os múltiplos usos da área, como a pesca, o turismo, a navegação, o lazer e as demais atividades industriais e tradicionais.*
- 2. Feitos estes levantamentos ambientais e das formas de ocupação e de uso das áreas marinhas e terrestres de entorno, é proposta então a demarcação das*

faixas de preferência para a maricultura realizada por comunidades tradicionais e a demarcação dos parques aquícolas marinhos, considerando as particularidades e circunstâncias locais.

- 3. Para cada atividade aquícola é elaborado um Plano de Gerenciamento e um Plano de Monitoramento Ambiental visando a manutenção de sua sustentabilidade à longo prazo. Entende-se por gerenciamento a definição dos organismos que poderão ser cultivados em cada área, em função das características do local selecionado, a definição dos espaçamentos mínimos entre as unidades de cultivo, entre os produtores e entre grupos de produtores, de forma a garantir áreas de diluição e de renovação de água.*
- 4. Os locais sugeridos para a instalação de parques aquícolas foram definidos a partir de uma análise ambiental integrada, que levou em conta a caracterização dos ecossistemas aquáticos, os habitats locais e circunvizinhos aos parques, as condições meteorológicas e hidrográficas locais, a batimetria regional, os tipos de fundo, as velocidades de circulação de água, dentre outras. Essas variáveis foram então confrontadas com a análise das condições ambientais mais adequadas para cada uma das possíveis espécies cultivadas e os respectivos sistemas de cultivo.*
- 5. Em um contexto de grande pressão que têm pairado sobre a aquicultura, é importante definir os critérios de sustentabilidade da maricultura paranaense e as ações prioritárias para alcançá-la. Essas definições ajudarão na integração dos aspectos ambientais da produção, mas também poderão ser utilizadas para melhorar a comunicação, possibilitar o entendimento entre produtores e ambientalistas e a plena inserção social da aquicultura nas regiões onde ela for instalada.*

Os critérios exigidos pelo PLDM burocratizaram o processo de regularização das áreas de maricultura em águas da União, além da morosidade, onerou a máquina pública, dentre os convênios para demarcação de parques aquícolas continentais e os PLDMs, o governo brasileiro investiu cerca de 22 milhões de reais.

A tabela abaixo mostra os valores investidos em cada região do país.

Tabela 1: Investimentos do Governo Federal na Demarcação de Parques Aquícolas Continentais e Marinhos

Região	Investimento (R\$)	Investimento (%)	Estados
Sudeste	3.506.578,20	15%	MG/SP
Sul	2.395.287,92	11%	PR/SC/RS
Centro-Oeste	3.130.163,04	14%	GO/MT/MS
Nordeste	8.782.444,54	39%	CE/BA/RN/PB/SE/ AL/PE/MA/PI
Norte	4.793.000,00	21%	AM/TO/PA/RO
Total	22.607.473,70	---	

Fonte: MPA, 2015.

Após a elaboração do PLDM, existem mais etapas burocráticas a serem cumpridas: aprovação pelo MPA, para divulgação pública; divulgação pública; consulta pública e adequação do PLDM; representações públicas; e aprovação final, pelo MPA, do PLDM. Subsequente a aprovação do PLDM, o artigo 4º do Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, determina que o Ministério da Pesca e Aquicultura delimitará a localização dos parques aquícolas e de áreas de preferência e, a implantação e operacionalização destes também, depende da anuência de outros órgãos competentes:

- *Ministério do Meio Ambiente - MMA:* através do *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA* ou dos *Órgãos Estaduais ou Municipais do Meio Ambiente - OEMA's* – licenciamento ambiental;
- *Marinha do Brasil:* por meio da *Capitania dos Portos* – salvaguarda da vida humana e do tráfego aquaviário;
- *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG:* através da *Secretaria do Patrimônio da União - SPU* – outorga a cessão de uso desses espaços físicos para fins de aquicultura;
- *Agência Nacional de Águas – ANA* (no caso de águas continentais): outorga de águas.

Todo este procedimento leva anos, o PLDM do estado do Paraná foi iniciado em 2008 e somente em 2014 as áreas ao interno dos parques aquícolas estavam regularizadas para serem licitadas, e teve um custo de R\$ 759.713,40.

O processo de cessão, das áreas, é feita através de licitação e será descrita com maior detalhamento no item que trata da metodologia de demarcação de parques aquícolas.

2.2 A Metodologia de Demarcação de Parques Aquícolas Marinhos: Parâmetros Biogeofísicos e Socioeconômicos

Com intuito de desburocratizar o processo de demarcação de parques aquícolas em águas da União Marinha a Instrução Normativa SEAP nº 17, de 22 de setembro de 2005 foi revogada pela Instrução Normativa nº 8, de 25 de maio de 2010. Atualmente os critérios mínimos necessários ao processo de licenciamento e elaboração do estudo ambiental de Parques Aquícolas são determinados pelo Anexo V da Instrução Normativa Interministerial nº6 de 31 de maio de 2004:

1. Referente a caracterização do empreendimento: justificativa da escolha da localização e delimitação propostas para o parque; abordagem dos aspectos sociais e ambientais que justificam o empreendimento; justificativas econômicas, abordando a população potencial ocupante do parque aquícola; o mercado a que se destina a produção, especificando os custos totais e os ganhos sociais do projeto; contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese da não realização do projeto; delimitação da área do empreendimento: planta de localização abrangendo todo o parque aquícola em escala adequada, indicando a delimitação do parque, as áreas de aquicultura, os núcleos habitacionais do entorno, as vias de acesso, os espaços intermediários para uso múltiplo, e a hidrografia da região de entorno, entre outros itens pertinentes; planta de localização das áreas constituintes do parque aquícola em escala adequada, abrangendo porções menores do parque aquícola, tendo em vista uma visão detalhada das áreas aquícolas, espaços intermediários para uso múltiplo, e hidrografia da região de entorno, entre outros itens pertinentes; e profundidades médias das áreas destinadas para cultivo dentro do parque aquícola, verificando adequação da estrutura de cultivo utilizada em relação à Instrução Normativa Interministerial nº 08/2003; descrição das técnicas a serem utilizadas no cultivo, envolvendo: informações sobre as alternativas tecnológicas estudadas, analisando os aspectos econômicos e ambientais envolvidos; abordagem dos métodos, materiais e tecnologia a serem utilizados, analisando experiências adquiridas em empreendimentos similares, no Brasil, se houver, ou em outras localidades; descrição e justificativa da distribuição e do número de estruturas de cultivos propostos; relação entre a área efetivamente ocupada pelas

estruturas de cultivo e a área total a ser cedida, com justificativas; métodos e técnicas de povoamento e manejo alimentar (periodicidade da oferta, nível proteico da ração, taxa de assimilação proteica, taxa de conversão esperada e mecanismos para evitar perdas da ração, etc.), quando couber; manejo das estruturas de cultivo durante o processo de produção; métodos e técnicas de despesca; parâmetros monitorados – indicar pontos de coleta e parâmetros, valores limites e técnicas de determinação utilizadas para o monitoramento da qualidade da água; descrição da Infraestrutura associada a ser utilizada pelos produtores; vias de acesso; construções de apoio; depósitos de armazenamento de insumos e da produção; entre outros; abordar interferência do processo de cultivo na qualidade da água apresentando os métodos de mitigação; e geração, coleta e disposição final do lixo produzido no empreendimento; análise completa das inter-relações do empreendimento com os programas em andamento e/ou propostos na área de influência, bem como a legislação ambiental e aquícola vigente nos níveis Estadual e Federal; compatibilização do empreendimento com o Plano de Gerenciamento Costeiro e Zoneamento Ecológico-Econômico, quando couber; compatibilização do empreendimento com o Plano de Conservação e uso do entorno do reservatório (Resolução CONAMA 302/2002), quando couber; compatibilização do empreendimento com os possíveis usos múltiplos do corpo d'água, bem como as diversas formas de utilização da água na área de influência direta; descrição das etapas de implantação do parque aquícola, indicando os agentes responsáveis pela delimitação e implantação do parque.

2. Referente ao diagnóstico ambiental: definição e caracterização das áreas de influência direta e indireta do empreendimento; capacidade suporte do ecossistema aquático, em águas continentais: descrição da metodologia utilizada para definição da capacidade suporte do ambiente; descrição de alternativas metodológicas para definição da capacidade suporte; justificar a escolha da metodologia utilizada em comparação às demais alternativas existentes; no caso de corpos hídricos continentais, informar os níveis máximos, médios e mínimos e suas inter-relações com a definição da capacidade suporte; descrever as relações e influências de outras atividades potencialmente poluidoras, atuais e potenciais, do corpo d'água na determinação da capacidade suporte do ecossistema aquático; caracterização do meio físico abrangendo: condições

climáticas; geologia do entorno, quando couber; geomorfologia do entorno, quando couber; análise dos recursos hídricos do local de implantação e entorno, mapeamento georreferenciado dos recursos hídricos constituintes das sub-bacias existentes no entorno do corpo d'água, e indicação das áreas constituintes dos parques aquícolas; amplitude e regime de marés, com análise da hidrodinâmica e padrões de avaliação, quando couber; qualidade de água, parâmetros mínimos: corpo d'água marinho ou estuarino – PH, temperatura, transparência, salinidade, nitrogênio, clorofila “a”, coliformes fecais e totais; e entre outros aspectos; caracterização do meio biótico: fauna aquática e terrestre da área de influência, identificando as espécies exóticas e alóctones estabelecidas no meio aquático; espécies aquáticas com valor econômico, raras endêmicas e ameaçadas de extinção; mapeamento georreferenciado da vegetação do entorno do corpo d'água, em escala compatível, com base em processamento digital de imagem, com resolução mínima de 30 metros, e indicação das áreas constituintes dos parques aquícolas; e identificar as unidades de conservação presentes na região; entre outros aspectos. caracterização da área abrangendo o meio socioeconômico nas áreas de influência, envolvendo: vias de acesso e aglomerados populacionais; possíveis fluxos migratórios; áreas rurais e urbanas; atividades industriais e agropecuárias; áreas e rotas utilizadas para navegação, lazer e turismo; áreas preferenciais utilizadas para a pesca extrativa e esportiva; uso e ocupação do solo do entorno; e mapeamento georreferenciado do uso atual do entorno do corpo d'água, e indicação das áreas constituintes dos parques aquícolas; dentre outros aspectos;

3. Referente a análise integrada: após os diagnósticos de cada meio, deverá ser elaborada uma síntese que caracterize a área de influência do empreendimento de forma global; a análise deverá conter a interação dos itens de maneira a caracterizar as principais inter-relações dos meios físico, biótico e socioeconômico.
4. Referente ao prognóstico ambiental: esta avaliação deverá abranger os impactos benéficos e adversos do empreendimento, determinando-se uma projeção dos impactos imediatos a médio e longo prazo; temporários, permanentes e cíclicos; reversíveis e irreversíveis; locais, regionais e estratégicos; identificar, mensurar e avaliar os impactos ambientais significativos nas fases de planejamento, implantação, operação e desativação do empreendimento, dentre outros; analisar os possíveis impactos gerados

pelo empreendimento: meio físico: eutrofização, aumento do turbidez, bioacumulação, impacto visual e resíduos sólidos, dentre outros; meio biótico: escape de indivíduos, competição com espécies nativas, perda de biodiversidade, alteração da cobertura vegetal do entorno, alteração da estrutura trófica, dentre outros aspectos; meio socioeconômico: conflito de uso, alteração da disponibilidade de pesca, mudança na qualidade de vida da população local, geração de fluxos migratórios, conflitos agrários, dentre outros aspectos.

5. Referente a proposta de controle, compensação e mitigação dos impactos: com base na avaliação dos possíveis impactos ambientais do empreendimento e as medidas recomendadas que venham a minimizá-los, maximizá-los, compensá-los ou eliminá-los; as medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser consideradas quanto: ao componente ambiental afetado; a fase do empreendimento em que deverão ser implementadas; ao caráter preventivo ou corretivo e sua eficácia; ao agente executor, com definição de responsabilidades e; a duração do impacto; devem ser considerados os seguintes pontos: indicar e detalhar medidas, por intermédio de projetos técnicos e atividades que visem a mitigação dos impactos; deverão ser propostos programas integrados para monitoramento ambiental na área de influência direta, com o objetivo de acompanhar a evolução da qualidade ambiental e permitir a adoção de medidas complementares de controle.

Estudos complementares podem ser exigidos pelos órgãos ambientais, assim como programas controle, compensação e mitigação dos impactos como condicionantes ao licenciamento ambiental.

O preenchimento do anexo V é exclusivo da modalidade Parque Aquícola e, o trâmite processual para a autorização de uso em águas de domínio da União é o seguinte:

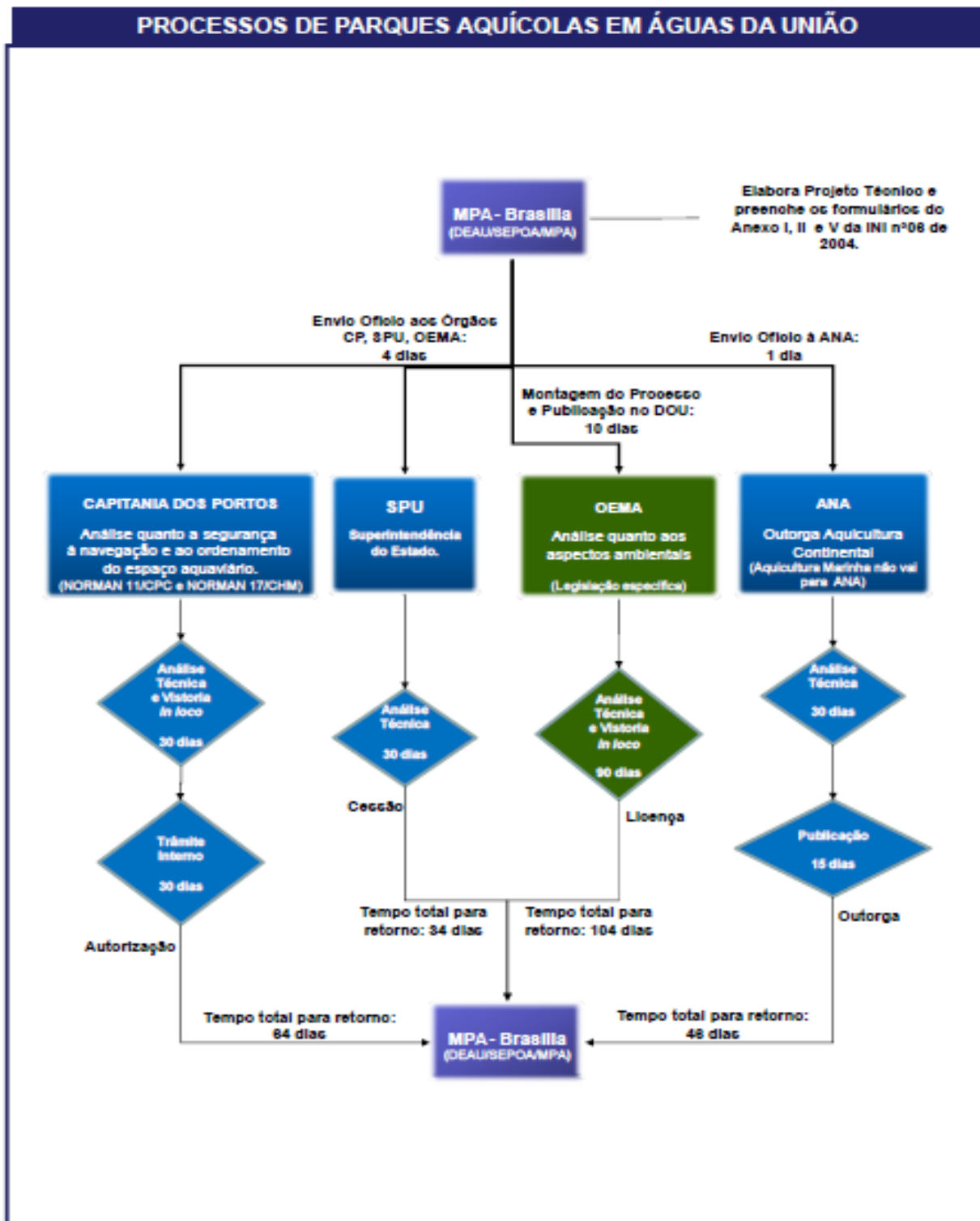
- 1º. MPA elabora o Projeto Técnico e preenche os Anexos I, II e V da Instrução Normativa Interministerial nº6/2004. Os dados exigidos são as características técnicas e ambientais sobre a atividade e de localização do empreendimento, como as coordenadas geográficas e mapas de localização;
- 2º. Envia os ofícios para os seguintes órgãos: Capitania dos Portos – que emitirá parecer sobre navegabilidade e segurança do tráfego aquaviário e orienta como proceder à sinalização náutica do cultivo, conforme NORMAM-11 e NORMAM-17; IBAMA:

para o trâmite em parques aquícolas não é necessária a anuência do IBAMA, o licenciamento é realizado diretamente nos OEMAs; Secretaria de Patrimônio da União: compete a SPU efetivar a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União, de acordo com projeto técnico elaborado pelo MPA;

- 3°. Após o deferimento pelas instituições o processo retorna ao MPA e é feita a análise se a área solicitada apresenta conflito com outros usos ou solicitações, confirmada a inexistência destes a SPU emite a cessão por meio de um termo de entrega ao MPA, autorizando o Ministério a realizar o processo seletivo público da área requerida;
- 4°. O MPA realiza o processo licitatório na modalidade concorrência pública podendo ser onerosa ou não onerosa, conforme o enquadramento do beneficiário;
- 5°. Finalizado o processo licitatório, o MPA publica no Diário Oficial da União (DOU) quem foram os vencedores, tomando as providências para a elaboração dos contratos de cessão de uso a serem assinados entre os beneficiários e o MPA.

A Figura 1 representa todo o fluxo processual de regularização de parques aquícolas.

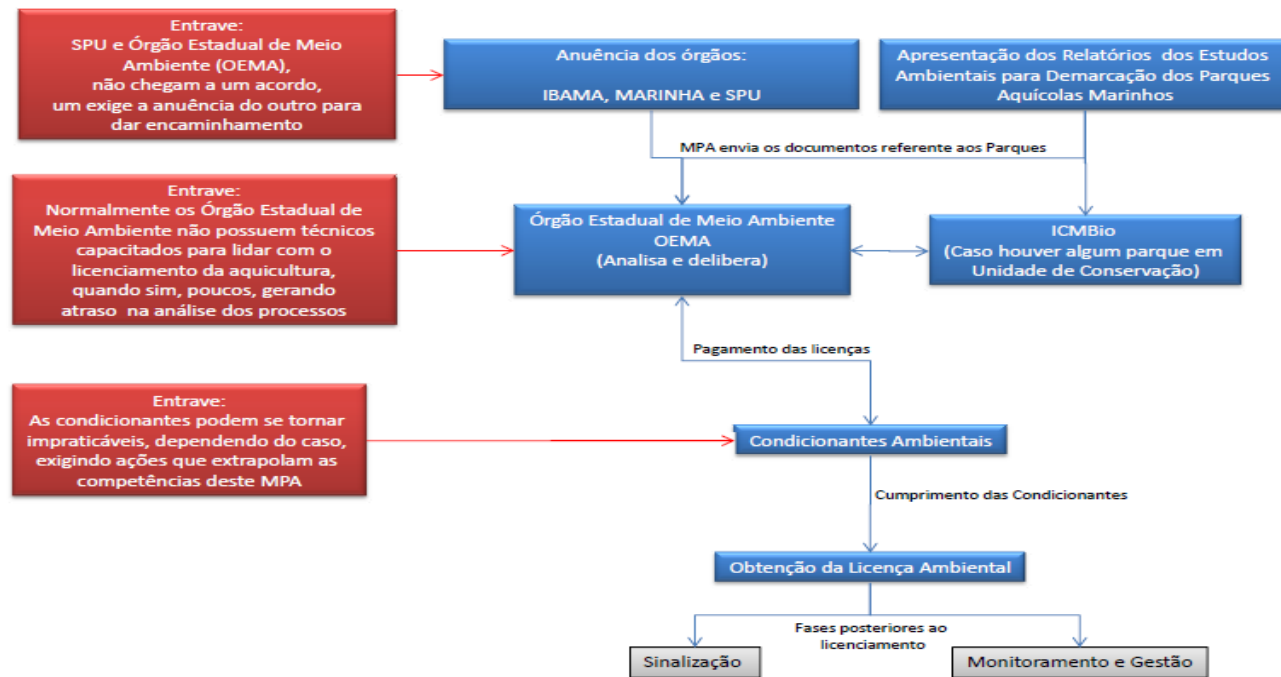
Figura 1: Fluxograma do processo de regularização de Parques Aquícolas.



Fonte: MPA, 2015.

Um dos maiores entraves da regularização de áreas em águas marinhas de domínio da União é o licenciamento ambiental, sendo esse um dos maiores responsáveis pela morosidade do processo, a Figura 2 aponta os principais entraves para o licenciamento ambiental de Parques Aquícolas.

Figura 2: Principais entraves do Licenciamento Ambiental de Parques Aquícolas



Fonte: MPA, 2015.

Subsequente ao processo de regularização é realizado o processo licitatório para a cessão das áreas ao interno dos Parques Aquícolas, estas áreas são definidas no Projeto Básico do Edital de Licitação, o arcabouço legal que rege o certame é composto pelas seguintes normativas:

- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe sobre normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei nº 11.959, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre a Política Nacional da Aquicultura e da Pesca, regula a atividade pesqueira e dá outras providências;
- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências;
- Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que institui e altera o Código Florestal, respectivamente;
- Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, que fixa as Diretrizes e Bases da Cartografia Brasileira e dá outras providências; e sua legislação decorrente;
- Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos de água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências;
- Instrução Normativa Interministerial nº 01, de 11 de outubro de 2007, que estabelece os procedimentos operacionais entre a SEAP/PR e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura;
- Instrução Normativa Interministerial nº 06, de 31 de maio de 2004, que estabelece as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências;
- Resolução CONAMA 413, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura;
- Resolução CONAMA 357, de 17 de março de 2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu

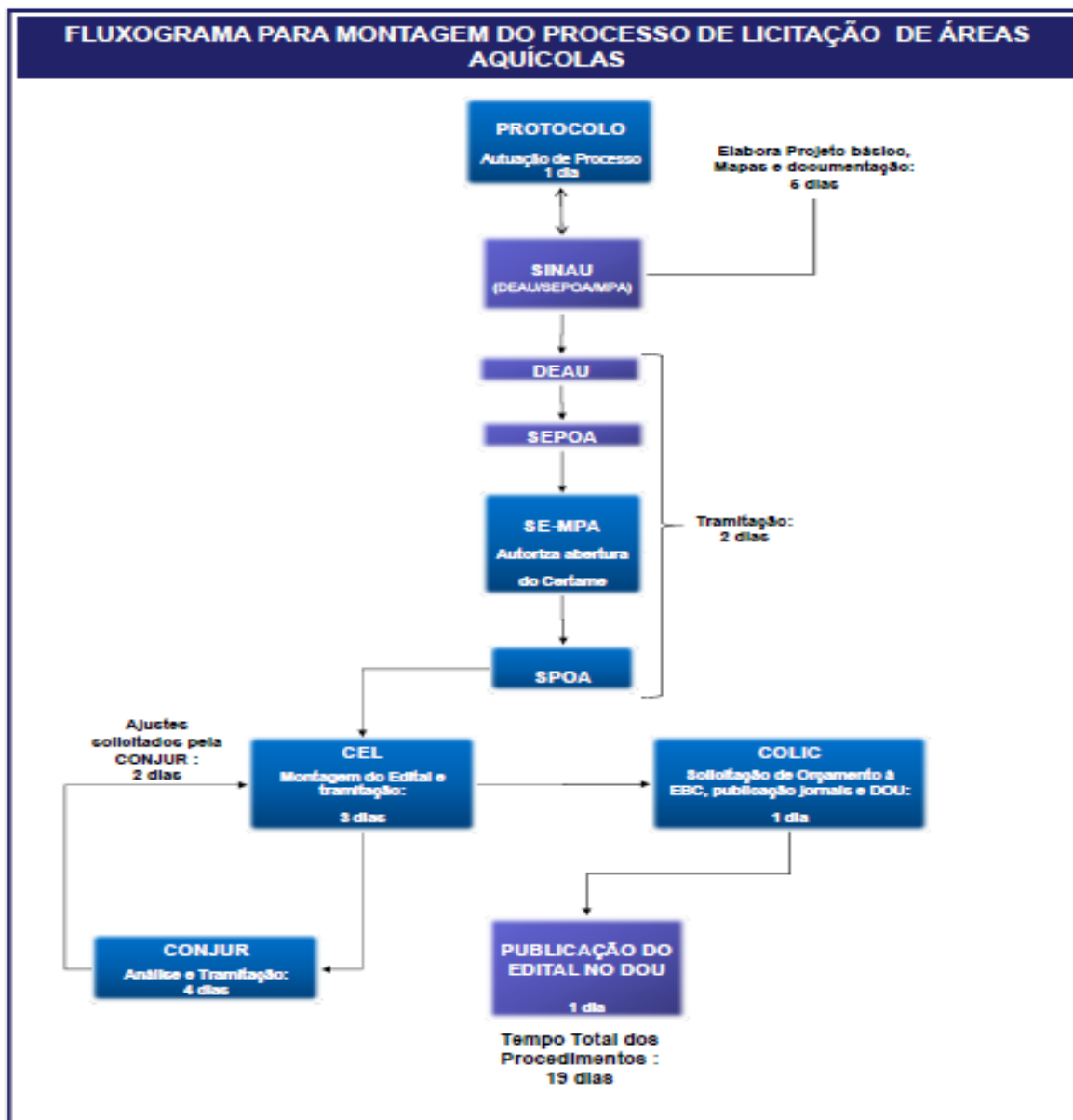
enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências;

- Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente - APPs;
- Portaria IBAMA 145N, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a introdução, reintrodução e transferência de peixes, crustáceos, moluscos e macrófitas aquáticas para fins de aquicultura, excluindo-se as espécies animais ornamentais;
- NORMAM nº 11 e nº 17, Normas da Autoridade Marítima; e
- Legislações Ambientais de âmbito Federal, Estadual e Municipal, quando pertinentes.

As modalidades de licitação a serem empregadas poderão ser a concorrência onerosa: do tipo maior lance ou oferta, haja vista tratar-se de cessão onerosa de bem público para ente privado com fins lucrativos, esta forma, a Administração deverá consagrar vitoriosa a proposta que lhe for mais vantajosa ou; não onerosa: por tempo determinado, haja vista tratar-se de cessão não onerosa de bem público para ente privado, pessoas físicas, enquadradas como interesse público ou social, de acordo com o disposto no art. 18, II, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, desta forma, a Administração deverá consagrar vitoriosa a proposta que cumprir com os requisitos mínimos dispostos no Projeto Básico e no Edital de Licitação.

A representa o fluxograma de montagem do processo licitatório:

Figura 3: Fluxograma para Montagem do Processo de Licitação de Áreas Aquícolas localizadas ao interno de Parques Aquícolas



Fonte: MPA, 2015.

A situação atual do Programa Nacional de Demarcação de Parques Aquícolas Marinhos é a seguinte:

- Parques Aquícolas Implantados: Paraná e Santa Catarina;
- Parques Aquícolas Regularizados: Pará, Maranhão e Sergipe;

- Parques Aquícolas em Regularização: Ceará e Rio Grande do Norte;
- Parques Aquícolas em Estudo: Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo;
- Parques Aquícolas em Prospecção: Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Piauí e Amapá.

No Litoral do Paraná foram propostos 6 parques na Baía de Guaratuba, 16 no Complexo Estuarino de Paranaguá (que compreende a Baía de Antonina e Guaraqueçaba), e 16 parques na costa nos municípios de Pontal do Paraná e Matinhos, totalizando quase 8 mil hectares de cultivo.

2.3 Faixas ou Áreas de Preferência: A Modalidade Esquecida

As questões relacionadas a comunidades e povos tradicionais vêm adquirindo cada vez mais relevância no cenário nacional desde a redemocratização do país. A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que em sua essência resgata e afirma os direitos universais do povo brasileiro, criou condições jurídicas para que esses povos e comunidades fossem reconhecidos em suas singularidades. Fato que se reveste de importância quando consideramos que o Estado brasileiro abriga uma diversidade social e cultural que se expressa pela multiplicidade de comportamentos, institucionalidades sociais, línguas, etnias, saberes e modos de vida presentes em nosso país. A implantação de políticas que reconheçam as singularidades deste multiculturalismo, bem como os direitos universais é imprescindível (SILVA, 2007).

Neste sentido, em 07 de fevereiro de 2007, foi instituída pelo Decreto nº 6040 a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. De acordo com o estabelecido por este decreto povos e comunidades tradicionais (PCTs) são: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”; os PCTs são definidos como: povos indígenas, quilombolas, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pescadores artesanais, marisqueiras, caiçaras praieiros, entre outros.

Recentemente, a partir da década de 2000, a diversidade cultural, incluindo a questão dos povos e comunidades tradicionais, passou a ser pautada no âmbito das políticas de ordenamento e zoneamento da aquicultura do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). O Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, que trata a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, prevê a delimitação de Faixas ou Áreas de Preferência com prioridade atribuída a integrantes de populações tradicionais, atendidos por programas de inclusão social.

Na perspectiva de articular políticas setoriais com o território, em 2004, foi instituída a Instrução Normativa Interministerial nº 06, estabelecendo normas complementares ao Decreto e regulando o estabelecimento de Faixas ou Áreas de Preferência – “cabe ao MPA delimitar os espaços físicos em águas da União, a administração destes e também será de sua responsabilidade, inclusive, contemplar o monitoramento e o controle ambiental”. Todavia, no que diz respeito aos critérios e normas para a delimitação e implantação de faixas e áreas de preferência fica uma lacuna na interpretação jurídica das mesmas, considerando que essas não podem ser definidas como parques ou simplesmente áreas aquícolas.

Neste sentido:

Os povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com o território e com o meio ambiente no qual estão inseridos. Respeitam também o princípio da sustentabilidade, buscando a sobrevivência das gerações presentes sob os aspectos físicos, culturais e econômicos, bem como assegurando as mesmas possibilidades para as próximas gerações. (MPMG, 2015)

A aquicultura oferece oportunidades para aumentar a segurança alimentar e nutricional das populações, gerar crescimento econômico, promover a inclusão social e o uso mais responsável dos recursos naturais, podendo ser encarada como uma ferramenta de desenvolvimento sustentável para comunidades costeiras e ribeirinhas do Brasil.

Porém, deve-se considerar que as relações que esses grupos estabelecem com as terras tradicionalmente ocupadas e seus recursos naturais fazem com que esses lugares sejam mais do que um espaço físico, eles assumem a qualificação de território.

Territórios não são, simplesmente, um conjunto neutro de fatores naturais e de dotações humanas capazes de determinar as opções de localização das empresas e dos trabalhadores: eles se constituem por laços informais, por modalidades não mercantis de

interação construídas ao longo do tempo e que moldam uma certa personalidade e, portanto, uma das fontes da própria identidade dos indivíduos e dos grupos sociais (ABRAMOVAY, 2003).

Nesta perspectiva identitária, onde o território implica em dimensões simbólicas, a territorialização é parte fundamental na propositura de políticas públicas. Neste sentido a implantação de Faixas ou Áreas de Preferência é uma política de territorialização da aquicultura, isto é, a ocupação, organização, produção e consumo do espaço pela atividade aquícola, em um recorte espacial definido, dotando-o de unidade e, neste caso específico, a reconstrução e retomada de laços de identidade e inserção territorial sob novas bases de qualificação.

A elaboração de uma metodologia de criação e implantação de Áreas de Preferência surgiu como uma demanda de comunidades há muito tempo invisibilizadas e, também da necessidade da regulamentação as mesmas, principalmente por dois fatores: o questionamento da escolha da modalidade Parques Aquícolas como acesso ao espaço produtivo para comunidades tradicionais e a forma de cessão de uso das áreas ao interno destes parques.

Em 08 de maio de 2014, foi enviado pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República no Município de Paranaguá, por meio do Ofício nº148/2014 – 1º Ofício PRM/Pguá, referente ao Procedimento Preparatório nº 1.25.007.000144/2014-85, que indicava o pedido de impugnação administrativa do Edital de Concorrência nº4/2014 – MPA (processo nº 00350005492/2013-82).

O Procedimento Preparatório foi instaurado para encartar o requerimento da LIGA BRASIL DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL, no sentido de que o MPF encampe impugnação da ASSOCIAÇÃO CAIÇARA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO LITORAL DO PARANÁ aos termos do edital de Concorrência nº04/2014-MPA, que tem por objeto a seleção de pessoas físicas ou jurídicas para usar espaços físicos em corpos d'água da União na modalidade de área aquícola, para cessão onerosa, localizada nos Parques Aquícolas Guaraqueçaba 01 e Laranjeiras 04, demarcados no Litoral do Paraná.

A principal alegação é que o MPA deixou de consultar adequadamente no caso concreto, na forma determinada pela Convenção nº169 da OIT e pelo Decreto 6040/07, as comunidades tradicionais afetadas.

Citando a legislação vigente que estabelece os princípios orientadores do reconhecimento e tutela dos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais, o pedido de impugnação alegava que o Edital – CONCORRÊNCIA 04/2014, apropriou-se de forma arbitrária de um território tradicional de subsistência dos pescadores artesanais e impôs a toda coletividade tradicional uma subtração de áreas extensas para ceder à iniciativa privada. Neste sentido também alegava que o trabalho concluído em 2012 não envolveu a comunidade, não proporcionando um debate com as Comunidades de Pescadores Artesanais, não considerando que a demarcação foi feita de maneira participativa.

Além do questionamento em relação a tomada do território tradicional, o pedido requer justificativa para a não regularização dos cultivos já existentes e praticados por Comunidades Tradicionais de Pescadores Artesanais.

Neste sentido, devemos atentar ao último questionamento, visto que em 09 de outubro de 2013 a Associação dos Maricultores da Ilha Rasa –AMAIR, protocolou um pedido de autorização de uso de espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura na modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência, processo nº 00366.001716/2013-16 justificando que desde 1996 desenvolve atividades relacionadas ao cultivo de ostras, a área requerida está localizada na Baía de Laranjeiras, município de Guaraqueçaba, onde próximo a área requerida foi demarcado e licitado o Parque Aquícola Marinho Laranjeiras IV, onde em mais de 55 áreas aquícolas não houve concorrência.

Ainda neste contexto, em 12 de maio de 2015, o Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República no Município de Apucarana-PR, enviou o Ofício/GAB/PRM/APU Nº 271/2015 solicitando considerações acerca da demarcação e benefícios da implantação de parques aquícolas marinhos no estado do Paraná, questionando se foi observada a Convenção nº169 da OIT e o Decreto nº 6040 de 2007 no processo de demarcação dos parques.

Por sua vez este ofício foi respondido pela Nota Técnica nº 06/2015 – COMAR/DEAU/SEPOA-MPA, ressaltando que as a cessão de parques aquícolas ocorre através de processo seletivo público, sendo oneroso ou não oneroso. A seleção de áreas não

onerosas tem forte cunho social e são ofertadas gratuitamente, mediante licitação não onerosa observando parâmetros socioeconômicos. A seleção de empreendedores para as áreas onerosas é efetuada por meio de licitação onerosa, onde vencedor é aquele disposto a pagar mais pelo uso da área e, informando que a comunicação sobre os propósitos e as atividades envolvidas no estudo realizado, junto às comunidades e instituições públicas e privadas, foi realizada através da criação de um site na internet (www.pldm.org.br), de reuniões públicas, da visita às comunidades litorâneas pela equipe de campo da instituição executora e entrega de material explicativo sobre o trabalho realizado.

Esta Nota Técnica também esclarecia que outra modalidade de empreendimento implantado por este Ministério são Faixas ou Áreas de Preferência, definidas como aquelas de uso conferido prioritariamente a integrantes de populações tradicionais e, que a implantação destas Faixas ou Área de Preferência, encontrava-se em fase definição de metodologia e indicação das categorias e de populações tradicionais que poderão ser favorecidas na implantação destes empreendimentos.

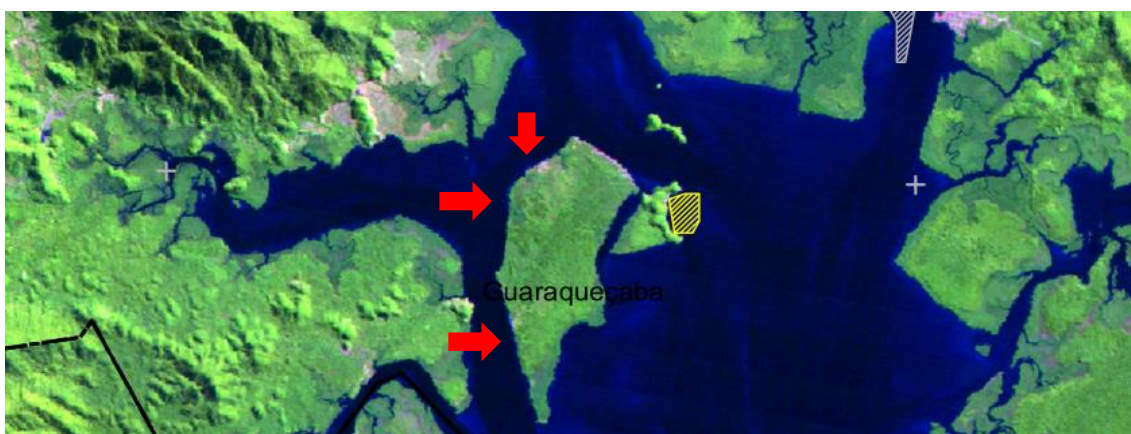
CAPÍTULO 3: Faixas ou Áreas de Preferência - da escolha a criação de uma metodologia

A ideia inicial de uma política de planejamento e ordenamento da aquicultura participativo na costa do Estado do Paraná, através da implantação do PLDM não se consolidou, os meios midiáticos escolhidos para a consulta da população não surtiram efeito, visto que os atores diretamente atingidos, no caso pescadores artesanais, muitas vezes não tem acesso a internet e, muitos vivem isolados em ilhas no Complexo Estuarino de Paranaguá, tendo dificuldades financeiras para se deslocar para uma audiência pública na sede dos municípios. No final, a proposta de demarcação de parques aquícolas tornou-se uma política centralizada, no nível governamental, não promovendo o desenvolvimento endógeno, apresentando decisões tomadas de cima para baixo. Exemplo disso foi a demarcação do Parque Laranjeiras IV, localizado em frente a Ilha Rasa de Guaraqueçaba, onde em mais de 55 áreas aquícolas não houve concorrência. A Ilha apresenta tradição no

cultivo de ostras nativas e pratica a atividade desde 1996, porém a tecnologia de cultivo aplicada é a de mesas realizada em baixios, o parque proposto apresenta maior profundidade e neste deve ser aplicada a tecnologia de cultivo de *long-lines*.

O resultado deste processo é um parque regularizado, implantado, porém não ocupado e, a população da Ilha Rasa aguardando o processo de autorização de uso de três áreas na mesma comunidade, a poucos quilômetros de distância, como pode-se ver abaixo, as flechas vermelhas indicam as áreas solicitadas e o polígono amarelo indica o Parque Aquícola Marinho Laranjeiras IV.

Figura 4: Localização das áreas de cultivo solicitadas pela comunidade de Ilha Rasa e do Parque Aquícola Marinho Laranjeiras IV



Fonte: A autora, 2015.

No litoral do Paraná existem outras comunidades de ostreicultores e em algumas delas estão demarcados Parques Aquícolas que estão em processo de elaboração do edital de licitação, aqui surgem alguns questionamentos: Será que esta é a melhor forma de cessão das áreas para estas comunidades? Qual o entendimento dos pescadores artesanais sobre processos licitatórios? A linguagem utilizada com a comunidade está sendo adequada?

Mesmo com algumas comunidades inseridas na atividade aquícola, o desconhecimento e a resistência dos pescadores a maricultura pode ser outra ameaça a consolidação destes parques.

Visto que a maioria dos maricultores são pertencentes a povos e comunidades tradicionais e considerando o insucesso da implantação de Parques Aquícolas Marinhos no Litoral Paranaense, como mencionado anteriormente, fez-se portanto necessária criação de

uma estratégia que permitisse a inclusão produtiva de PCTs de uma maneira menos burocrática e mais acessível.

Para fins desta tese, inicialmente, realizou-se a análise de normas para a autorização de uso em espaços de corpos d'água de domínio da União aplicáveis à modalidade de faixas ou áreas de preferência, essa análise contemplou a leitura de teses, artigos científicos e sobretudo leis, decretos, resoluções, normas e instruções normativas.

Posteriormente, em observância ao Decreto Nº 4.895/2003, Art. 5º, Inciso I, que determina que a autorização de uso em águas da União decorrentes de Faixas ou Áreas de Preferência será concedida prioritariamente a populações tradicionais, foram feitos levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo, das convenções internacionais e da literatura nacional que possibilitaram conceituar, mediante ordenamento jurídico nacional, a expressão “povos e comunidades tradicionais” e, listar os fundamentos jurídicos e marcos regulatórios que estabelecem os princípios orientadores do reconhecimento e tutela dos direitos dos PCTs.

Essa análise e levantamento de dados permitiu a identificação do campo institucional responsável pela promoção de políticas públicas, de proteção, salvaguarda, regularização fundiária, reconhecimento territorial e da promoção da diversidade desses coletivos, bem como os atores envolvidos com o setor aquícola, no âmbito do planejamento e gestão das faixas ou áreas de preferência.

Fundamentado nessa identificação foi feito o *benchmarking* dos procedimentos e critérios de reconhecimento territorial e regularização fundiária dos PCTs realizados por estas instituições.

Conhecidos os atores e instituições envolvidas no processo de delimitação, planejamento, implantação e gestão de Faixas ou Áreas de Preferência, os procedimentos de reconhecimento territorial e regularização fundiária dos PCTs, foram identificados os conflitos existentes e potenciais com ênfase naqueles relacionados aos povos tradicionais e outras categorias de ocupantes

A partir de todas essas informações foi proposta a metodologia que será utilizada para a implantação de Faixas ou Áreas de Preferência.

3.1 Revisão de Normativas Vigentes para Demarcação de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência

A autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, atualmente, tem seu marco legal na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, Instrução Normativa Interministerial Nº 7, de 28 de abril de 2005, no Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, Instrução Interministerial nº 6, de 31 de maio de 2004 e Instrução Normativa Interministerial Nº 1, de 10 de Outubro de 2007.

Para fins do Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, são apresentadas definições de área aquícola, parque aquícola, faixas ou áreas de preferência, como mencionado anteriormente.

Segundo o artigo 5º do Decreto nº 4.895/2003, a autorização de uso referida neste Decreto nos espaços físicos decorrentes de áreas de preferência ou de fronteira, inclusive em áreas e parques aquícolas já delimitados, será concedida a pessoas físicas ou jurídicas, observado o seguinte:

I - nas faixas ou áreas de preferência, a prioridade será atribuída a integrantes de populações tradicionais, atendidas por programas de inclusão social (grifo meu), com base em critérios estabelecidos em ato normativo de que trata o art. 19 deste Decreto; Neste sentido, os critérios estabelecidos pelo artigo 19 do mesmo Decreto, deveriam ser editados, de forma articulada ou em conjunto entre o MPA, MMA, MPOG, ANA e a Autoridade Marítima, no âmbito de suas competências.

Em 27 de novembro de 2003 foi publicada a Instrução Normativa Interministerial MMA/MPA nº 8 que estabelecia as diretrizes para implantação dos parques e áreas aquícolas, onde **era prevista a reserva de faixas de preferência para as populações tradicionais**. Todavia esta IN foi revogada posteriormente pela IN nº7 de 28/04/2005, visto que as normas complementares da IN nº8 faziam referência ao art. 20 do Decreto nº 2.869, de 9 de dezembro de 1998, revogado dois dias antes pelo supracitado Decreto nº 4.895. Contudo em seu artigo 1º a IN nº 7 apresenta a seguinte redação:

VII - serão reservadas faixas de preferência para as populações tradicionais (grifo meu).

Originalmente, no Decreto nº 2.869 de 09/12/1998 a definição de Faixas ou Áreas de Preferência era a seguinte: **aquelas cujo uso será conferido prioritariamente a determinadas populações ou para realização de pesquisas**. Hoje, nas normativas vigentes é prevista a modalidade de unidade de pesquisa, desvinculando o uso proposto a Faixas ou Áreas de Preferência.

O artigo 3º do Decreto nº 2.869 instituía que **nas Faixas ou Áreas de Preferência, a prioridade seria atribuída a integrantes de populações locais ligadas ao setor pesqueiro, de preferência quando representados por suas entidades, e a instituições públicas ou privadas, para realização de pesquisas**.

Finalmente, em 2004 foram publicadas, por meio da Instrução Interministerial nº 6, as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.

O artigo 3º da IN reitera o que foi determinado pelo Decreto nº 4.895 - **o MPA promoverá a delimitação dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência, de que tratam o art. 2º, incisos III e IV, e o art. 5º, inciso I, do Decreto nº 4.895, de 2003, utilizando as informações técnicas disponíveis nas instituições envolvidas** (grifo meu). O referido artigo dá redação aos seguintes parágrafos:

§1º A delimitação dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência citados no *caput* dependerá da outorga preventiva a ser emitida pela ANA, no âmbito de sua competência, do licenciamento ambiental, da manifestação da Autoridade Marítima, da anuência da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – SPU/MP e **do cumprimento das exigências para a apresentação de projeto, constantes dos Anexos I, II e V a esta Instrução Normativa** (grifo meu).

§2º **Quando solicitadas para programas de inclusão social ou de segurança alimentar de órgãos da Administração Pública ou de entidades sem fins lucrativos que tenham como objetivo ações de assistência social a populações tradicionais, as faixas ou áreas de preferência deverão ter área suficiente para atender ao número de pessoas que forem objeto da solicitação** (grifo meu).

§4º **A administração dos parques aquícolas e das faixas ou áreas de preferência será de responsabilidade do MPA ou de entidade por ela delegada** (grifo meu), devendo contemplar o monitoramento e o controle ambiental, obedecendo aos critérios definidos na outorga de direito de uso de recursos hídricos emitida pela ANA, quando couber, no licenciamento ambiental e na autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União, emitida pela SPU/MP.

Após esta primeira análise fica evidente que ao longo da elaboração de diretrizes e normativas, no que se trata da autorização de uso, o conceito de Faixas ou Áreas de Preferência foi alterado em seu sentido.

Ainda neste mesmo contexto, no que concerne a aquicultura praticada em águas da União marinhas, foram instituídos oficialmente, através da Instrução Normativa nº 17 de 22 de setembro de 2005, os Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura – PLDMs.

A IN nº 17 dispunha sobre critérios e procedimentos para formulação e aprovação dos PLDMs, visando a delimitação dos Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência, de que trata o art. 3º da Instrução Normativa Interministerial n.º 06, de 28 de maio de 2004.

*Os Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura - PLDMs são instrumentos de planejamento participativo para a identificação de áreas propícias à delimitação dos parques aquícolas marinhos e estuarinos bem como das **faixas ou áreas de preferência para comunidades tradicionais** (grifo meu), com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da maricultura em águas de domínio da União (IN nº17 de 22 de setembro de 2005).*

Considerando o exposto, percebe-se cada vez mais, que a proposta de demarcação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência assume o viés de política pública de inclusão produtiva promovendo a sociobiodiversidade.

Segundo o artigo 6º da referida IN - **Os PLDMs poderão ser propostos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura MPA, por Estados ou por Municípios** (grifo meu). O artigo 6º, ainda, dá redação aos seguintes parágrafos:

§ 1º O proponente deverá indicar a respectiva entidade responsável pela elaboração do PLDM, demonstrando a devida capacidade técnica e responsabilizando-se por todas as despesas decorrentes.

§ 2º **O proponente poderá contratar a entidade responsável pela elaboração do projeto, conforme disposto em legislação específica** (grifo meu).

Todavia a IN nº 17 foi revogada em 2010 e, os critérios mínimos para o licenciamento e informações complementares para delimitação de Faixas ou Áreas de Preferência ficaram ainda mais nebulosos.

Neste sentido, a normativa que encontra-se atualmente vigente - IN nº 6 de 2004, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, pede para a delimitação de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência, o cumprimento das exigências constantes nos Anexos I, II e V da mesma.

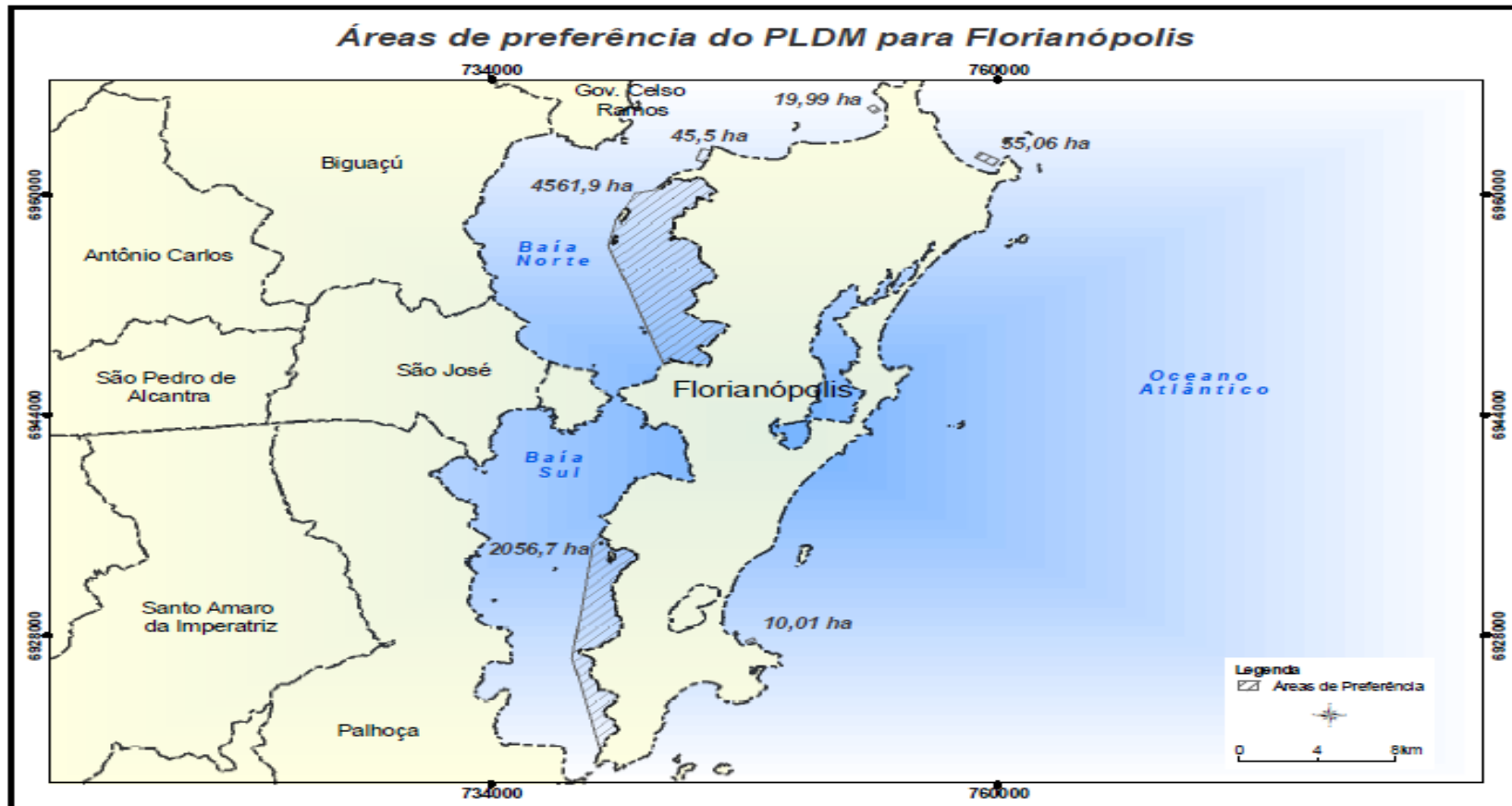
Deve-se ressaltar que a modalidade Faixas ou Áreas de Preferência foi suprimida do Anexo V da IN nº6, que tem por título: *critérios mínimos necessários ao processo de licenciamento e elaboração do estudo ambiental de parques aquícolas.*

O Anexo III e o Anexo IV, da Instrução Normativa nº06/2004, regulamentam as informações complementares para a implantação de Projetos de Pesquisa de Unidades Demonstrativas, respectivamente. Por sua vez, o Anexo VI indica os critérios mínimos necessários ao processo de licenciamento e elaboração do estudo ambiental das áreas aquícolas.

Conjurar o entendimento da norma para além da sua compreensão hegemônica é tarefa que permite observar os deslizamentos semânticos e os equívocos de aplicação dos dispositivos do Decreto nº 4.895, em algumas de suas diretrizes, ocasionando a discordância com sua real significação (BRASIL, 2014).

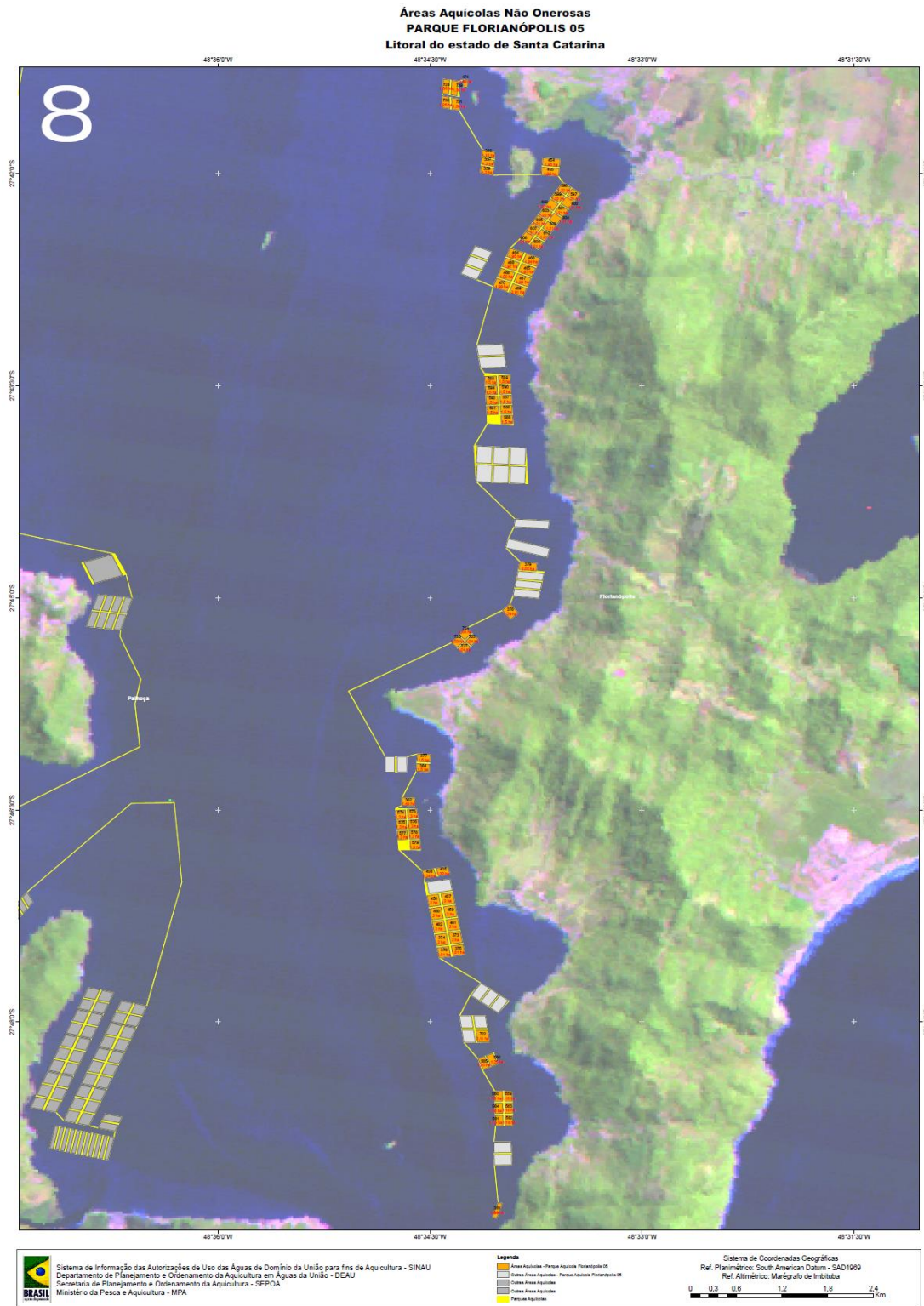
Exemplo disso foi a interpretação dada a Faixas ou Áreas de Preferência pelo PLDM de Santa Catarina, como podemos observar nas figuras abaixo:

Figura 5: Áreas de Preferência do PLDM para Florianópolis.



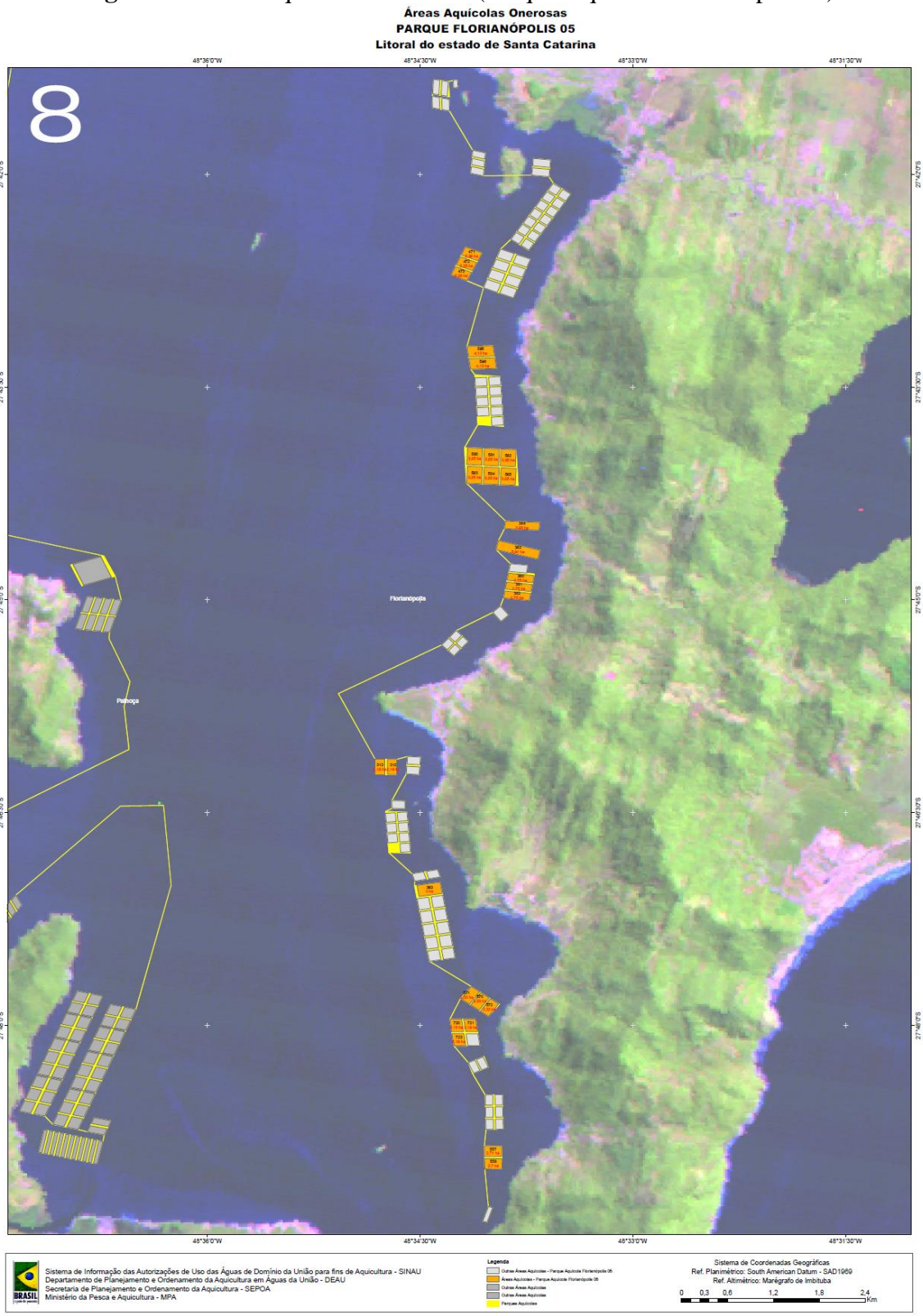
Fonte: PLDM Santa Catarina, 2008.

Figura 6: Áreas Aquícolas não Onerosas (Parque Aquícola Florianópolis 5).



Fonte: Edital de Licitação, 2011 – Concorrência 1, 2, 8 e 9, MPA.

Figura 7: Áreas Aquícolas Onerosas (Parque Aquícola Florianópolis 5).



Fonte: Edital de Licitação, 2011 – Concorrência 1, 2, 8 e 9, MPA.

Como pode-se observar, nesta situação, as áreas de preferência assumiram o mesmo significado de área de favorabilidade à implantação de Parques Aquícolas. Tudo indica que o método aplicado, de forma simplificada, apresentava a seguinte sequência:

- ➔ Seleção de “áreas de preferência” (ou seja áreas potenciais à implantação de Parque Aquícolas);
- ➔ Demarcação de Parques Aquícolas.

Após a demarcação de Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência o ato administrativo que disponibiliza estas áreas para a prática do cultivo é a autorização de uso, neste sentido a Instrução Normativa Interministerial Nº 1, de 10 de Outubro de 2007, estabelece os procedimentos operacionais entre o MPA e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura.

Novamente a responsabilidade do MPA de delimitar Parques Aquícolas e Faixas ou Áreas de Preferência foi descrita também por esta normativa, em seu artigo 2ª inciso I.

A autorização de uso, por sua vez, de acordo com o disposto no Decreto no 4.895, de 25 de novembro de 2003, após aprovação final do projeto técnico pelo MPA, se efetivará por um termo de entrega.

Em conformidade com o artigo 5º desta IN o Termo de Entrega lavrado pela SPU/MP poderá autorizar o MPA a ceder áreas aquícolas, observadas as seguintes condições:

I - obediência às normas relacionadas com o funcionamento da atividade e às normas de utilização do imóvel;

II - a prioridade para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura nas faixas ou áreas de preferência, será atribuída a integrantes de populações tradicionais, atendidas por programas de inclusão social, de acordo com o art. 5º, inciso I, do Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003 (grifo meu);

Neste seguimento, o Capítulo IV discorre sobre a gratuidade do uso das Faixas e Áreas de Preferência, dando redação aos artigos 12 e 13:

- **A cessão de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura poderá ser gratuita, quando destinada aos integrantes de populações tradicionais, atendidas por programas de inclusão social,**

contempladas em processos seletivos promovidos pelo MPA, para integrarem parques aquícolas ou áreas de preferência (grifo meu).

Parágrafo único. **Para os casos previstos no caput deste artigo, o MPA determinará a área de preferência dos beneficiários da gratuidade** (grifo meu).

- **O MPA, por ocasião da definição de áreas ou faixas de preferência, emitirá parecer especificando o enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas de produtores, e suas condições para recebimento da cessão gratuita nas áreas ou faixas de preferência** (grifo meu).

Para finalizar o levantamento e análise, no que se refere aos marcos regulatórios da autorização de uso em águas da União, temos a Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009.

Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover:

I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade;

II – o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira;

III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos;

IV – o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.

O artigo 2º apresenta as definições utilizadas pela lei, conceituando aquicultura como a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária e, aquicultor como a **pessoa física ou jurídica que, registrada e licenciada pelas autoridades competentes, exerce a aquicultura com fins comerciais** (grifo meu).

No que se refere ao pescador artesanal a definição dada é a seguinte: **pescador profissional, pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.**

Esta lei não apresenta diretamente uma classificação para aquicultor familiar e nem para pescador artesanal.

O Artigo 19 da Lei nº 11.959, quando classifica a aquicultura familiar, faz menção a Lei nº 11.326 (que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais), de 24 de julho de 2006, que por sua vez classifica aquicultor familiar e pescador artesanal a partir do atendimento aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Para serem beneficiários além de atenderem simultaneamente a todos os requisitos, no caso de aquicultores, estes, explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede e; no caso de pescadores exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

Retornando a Lei nº 11.959, **são considerados instrumentos de ordenamento da aquicultura os planos de desenvolvimento da aquicultura, os parques e áreas aquícolas e o Sistema Nacional de Autorização de Uso de Águas da União para fins de aquicultura** (grifo meu). Dentro deste ordenamento está previsto que a autoridade competente adotará, para o exercício da atividade pesqueira o ato administrativo de cessão para uso de espaços físicos em corpos d'água sob jurisdição da União, dos Estados e do Distrito Federal, para fins de aquicultura.

Apesar de a lei não citar a modalidade Faixa ou Áreas de Preferência como instrumento de ordenamento, principalmente para povos e comunidades tradicionais, o Capítulo III estabelece que o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a

garantir sua permanência e sua continuidade, fazendo com que a lei mostre-se um pouco confusa e contraditória em seus objetivos.

Ainda nesse capítulo, em seu artigo 5º indica que o exercício da atividade pesqueira deve assegurar a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais, a busca de mecanismos para a garantia da proteção e da seguridade do trabalhador e das populações com saberes tradicionais e a busca da segurança alimentar e a sanidade dos alimentos produzidos.

Desta passagem, destaca-se a noção de equilíbrio ecológico – noção hoje questionada pelas ideias de complexidade, resiliência e adaptação próprias de um novo paradigma científico – e especialmente o reconhecimento dos saberes das populações tradicionais, que também é garantido pela legislação brasileira, por meio do Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Todas essas medidas são enquadramentos (direta ou indiretamente) do arcabouço jurídico brasileiro a Convenção da Diversidade Biológica e outros instrumentos legais internacionais que pontuam a necessidade de reconhecimento dos direitos das populações tradicionais (AZEVEDO, 2012).

Após a avaliação dos marcos regulatórios é também importante descrever o arcabouço institucional aquícola ligado a autorização de uso em espaços físicos em corpos d'água sob domínio da União na modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência.

Quadro 4: Arcabouço Institucional - Autorização de Uso em Espaços Físicos em Corpos d'água sob domínio da União na modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência.

Arcabouço Institucional
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
Conselho Nacional de Pesca e Aquicultura (CONAPE)
Ministério do Meio-Ambiente (MMA)/ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)/ Instituto Chico Mendes (ICMBio)
Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)
Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (OEMAs)
Agência Nacional de Águas (ANA)
Secretaria do Patrimônio da União (SPU)
Marinha do Brasil

Fonte: A autora, 2015.

3.2 Levantamento Bibliográfico, Doutrinário, Legislativo das Convenções Internacionais e da Literatura Nacional para Definir e Categorizar, mediante ordenamento jurídico brasileiro a expressão “Povos e Comunidades Tradicionais”

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo Decreto nº 678, de 6/11/1992

Seguindo a tendência da sistematização regional dos direitos humanos que acontecia na Europa, por meio da Convenção Europeia de Direitos Humanos (1953), em 22 de novembro de 1969 foi aprovada a Convenção Americana de Direitos Humanos.

O Pacto de São José, em seu artigo 1º estabelece:

1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a **respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social** (grifo meu).

O Brasil ratificou sua adesão formalmente, aprovando seu referido texto, em 25 de setembro de 1992, pelo Decreto nº 678 de 6.11.92.

Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972, promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12/12/1977

Outra Convenção que deve ser considerada é a **Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**, de 1972, promulgada pelo Decreto nº 80.978, de 12/12/1977.

Esta Convenção define, dentre outros, em seu artigo 1º, patrimônio cultural:

Os locais de interesse. – Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico.

Para fins desta mesma convenção são considerados patrimônio natural: *Os locais de interesse naturais ou zonas naturais estritamente delimitadas, com valor universal excepcional do ponto de vista a ciência, conservação ou beleza natural.*

Com intuito de que os Estados partes reconheçam a importância da salvaguarda do patrimônio cultural e natural ficou estabelecido que assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural referido nos artigos 1.º e 2.º e situado no seu território é obrigação primordial.

Com a finalidade de assegurar a proteção e conservação de maneira eficaz e, valorizar o patrimônio cultural e natural situado no território de cada país, ficou instituído pelo artigo 5º: os Estados parte na presente Convenção esforçar-se-ão na medida do possível por:

a) Adotar uma política geral que vise determinar uma função ao patrimônio cultural e natural na vida coletiva e integrar a proteção do referido patrimônio nos programas de planejamento geral.

Constituição Federal de 1988: artigos 215, 216, 231 e 68 (ADCT)

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã, foi a partir dela que houve a proteção aos bens ambientais culturais imateriais, nos quais se inserem os povos e comunidades tradicionais e, também o direito a sociodiversidade.

Outro diferencial da Constituição de 1988 é que até sua promulgação as normativas de proteção a povos e comunidades tradicionais eram estabelecidas de maneira fragmentada, isto é, por grupos.

Com base nos artigos 215 e 216, esta Constituição reconhece o Brasil como um país pluriétnico e pluricultural.

O artigo 215 apresenta a seguinte redação:

O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

- I. Defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;
- II. Produção, promoção e difusão de bens culturais;
- III. Formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;
- IV. Democratização do acesso aos bens de cultura;
- V. Valorização da diversidade étnica e regional.

O artigo 216, por sua vez, discorre sobre o que consiste o patrimônio cultural brasileiro:

Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I. As formas de expressão;
- II. Os modos de criar, fazer e viver;
- III. As criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV. As obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
- V. Os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I. Despesas com pessoal e encargos sociais;
- II. Serviço da dívida;
- III. Qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Nesta perspectiva de um país pluriétnico e pluricultural:

O reconhecimento dos modos de ser, fazer e viver dos diversos povos e comunidades que contribuíram no processo civilizatório nacional garante o direito à diferença, tanto aos povos indígenas quanto às comunidades remanescentes de quilombos e àquelas oriundas de outros grupos.

Fica assim garantido o direito de serem e de se conservarem como povos e comunidades tradicionais, expurgando-se de vez do sistema jurídico brasileiro qualquer tentativa de integração desses povos e comunidades tradicionais à cultura hegemônica (LOPES, 2013).

Reiterando a salvaguarda do patrimônio ambiental cultural imaterial do Brasil, o artigo 231 trata especificamente dos povos indígenas:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

Neste contexto é importante acrescentar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) n.º 68 que estabelece aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a agência das Nações Unidas que tem por missão promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. O Trabalho Decente, conceito formalizado pela OIT em 1999, sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (OIT,2005).

A OIT desde 1921 se preocupa com questões ligadas a populações indígenas, que representavam força de trabalho nos tempos de domínios coloniais. A primeira convenção que tratou especificamente de populações indígenas e tribais, foi a Convenção nº 107, de 1957, que discorreu principalmente de seus direitos à terra, de suas condições de trabalho,

saúde e educação. Esta convenção foi considerada um marco histórico no processo de emancipação social dos povos indígenas.

A convenção de interesse direto desta tese é a Convenção nº 169, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, realizada em Genebra em 1989, esta convenção é uma revisão da Convenção nº 107 adotada na 76ª Conferência Internacional do Trabalho em 1989.

A Convenção aplica-se aos povos, em países independentes, considerados indígenas pelo fato de seus habitantes descenderem de povos da mesma região geográfica que pertenciam ao país na época da conquista ou no período da colonização, e de conservarem suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. Aplica-se também a povos tribais cujas condições sociais, culturais e econômicas distinguem-nos de outros segmentos da população nacional (OIT,2005).

Nesta convenção ficou instituída a auto identidade como critério subjetivo mas fundamental para estes povos.

O Artigo 1º dá redação ao seguinte critério:

2. A auto identificação como indígenas ou tribais deverá ser considerada como critério fundamental para definir os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção (grifo meu).

Neste caso nenhum Estado ou grupo social poderá negar a identidade a estes povos que como tal eles se reconheçam.

Os conceitos básicos, pelos quais se norteia a interpretação das disposições da Convenção, são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de decidir sobre suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afete suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam (OIT,2005).

O Artigo 6º desta convenção discorre sobre a consulta e a participação destes povos, dando as estes o poder de decisão:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) **consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, por meio de suas instituições representativas, sempre que se tenham**

em vista medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los diretamente (grifo meu);

Por sua vez o Artigo 7º descreve mais detalhadamente este critério:

1. **Os povos indígenas e tribais deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, execução e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional capazes de afetá-los diretamente** (grifo meu).

2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação desses povos, deverá, com sua participação e cooperação, ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões que habitam. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões deverão também ser elaborados de forma a promover essa melhoria.

3. **Os governos deverão zelar para que, sempre que possível, sejam feitos estudos, em colaboração com esses povos, com o objetivo de avaliar a incidência social, espiritual e cultural e o impacto ambiental que as atividades planejadas de desenvolvimento, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser tidos como critérios fundamentais para a execução das mencionadas atividades** (grifo meu).

4. **Os governos, em cooperação com esses povos, deverão adotar medidas para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que habitam** (grifo meu).

Na construção de normativas que estejam relacionadas a estes povos, como é o caso da delimitação e implantação de Faixas e áreas de Preferência, é muito importante considerar o Artigo 8º na Convenção nº 169 da OIT:

1. **Ao se aplicarem a esses povos leis e normas nacionais, deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário** (grifo meu).

2. Esses povos deverão ter o direito de manter seus próprios costumes e instituições, desde que compatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. **Sempre que necessário, deverão ser**

estabelecidos procedimentos para a solução de conflitos que possam surgir na aplicação desse princípio (grifo meu).

Outra inovação é a distinção adotada na Convenção entre o termo "populações", que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo "povos" como segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e especial relação com a terra que habitam (OIT, 2005).

A descrição da relação destes “povos” com o território que ocupam, o direito de posse e de propriedade que preceitua medidas que visem a salvaguarda desses direitos, é feita na parte III desta convenção que trata especificamente da Terra. Neste sentido o Artigo 14 dá a seguinte redação:

1. **Dever-se-ão reconhecer aos povos indígenas e tribais os direitos de propriedade e posse da terra que ocupam tradicionalmente** (grifo meu). Além disso, nos devidos casos, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito desses povos de utilizar terras que não sejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais tradicionalmente tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dispensada especial atenção à situação de povos nômades e de agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que se fizerem necessárias para demarcar as terras tradicionalmente ocupadas por esses povos e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.
3. **Procedimentos adequados deverão ser instituídos, no âmbito do sistema jurídico nacional, para dar solução a reivindicações de terras por esses povos** (grifo meu).

Ainda dentro deste contexto, o Artigo 15 discorre sobre os critérios de utilização dos recursos naturais que se encontram nos territórios destes povos:

1. Gozará de especial proteção o direito dos povos indígenas e tribais aos recursos naturais existentes em suas terras. **Esses direitos abrangem o direito desses povos de participarem da utilização, administração e conservação desses recursos** (grifo meu).
2. **Em caso de pertencer ao Estado a propriedade de recursos minerais e de subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos existentes na terra, os governos, antes de empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes em suas terras, deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar esses povos, para definir se e até que ponto seus interesses seriam**

prejudicados (grifo meu). Os povos interessados deverão participar, sempre que possível, dos benefícios que essas atividades produzirem, e ser equitativamente compensados por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

O Brasil que, além de Estado membro da OIT, é um dos dez países com assento permanente em seu Conselho de Administração, ao ratificar a Convenção, em julho de 2002, aderiu ao instrumento de direito internacional mais abrangente na matéria, que trata de garantir aos povos indígenas e tribais os direitos mínimos de, se assim o desejarem, salvaguardar suas culturas e sua identidade no contexto das sociedades que integram (OIT, 2005).

Em 2004 a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho foi promulgada pelo Decreto nº 5.051, dando a seguinte redação:

Art. 1º A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, apensa por cópia ao presente Decreto, será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção ou que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do art. 49, inciso I, da Constituição Federal.

Pacto Internacional Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Organização das Nações Unidas (ONU), promulgado pelo Decreto nº 591, de 6/7/1992

Este pacto visa o reconhecimento da dignidade inerente a todos os seres humanos e defende que para isso é necessário que sejam criadas condições que permitam a cada um desfrutar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos. Dentro desta perspectiva o artigo 1º determina:

1. Todos os povos tem o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
2. **Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação econômica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito**

internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência (grifo meu).

Para garantir estes direitos o artigo 2º apresenta a seguinte redação:

2. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados **serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação** (grifo meu).

Convenção sobre a Diversidade Biológica, aprovada durante a 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16/3/1998

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi instaurada durante a ECO-92 que aconteceu no Rio de Janeiro. Mais de 160 países assinaram a convenção, que entrou em vigor em 1993.

Esta é fundamentada em três princípios básicos: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

Faz referimento a biodiversidade em três níveis:

- Ecossistemas;
- Espécies e;
- Recursos Genéticos.

A CDB reconhece a estreita relação que muitas comunidades e povos tradicionais têm com o território e seus recursos naturais e defende que reconhecendo a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável dividir de maneira igualitária os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes (MMA, 2000).

Respeitando os preceitos da sustentabilidade o Artigo 10 trata da utilização sustentável de componentes da diversidade biológica:

c) **Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais compatíveis com as exigências de conservação ou utilização sustentável** (grifo meu);

d) **Apoiar populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida** (grifo meu);

Em relação ao meio marinho a CDB indica em seu artigo 22 que as Partes Contratantes devem implementar esta Convenção, no que se refere e ao **meio ambiente marinho, em conformidade com os direitos e obrigações dos Estados decorrentes do Direito do Mar** (grifo meu).

A CDB foi promulgada pelo Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998:

Art. 1º A Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992, apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser executada tão inteiramente como nela se contém.

Decreto nº 1.775, de 8/1/1996 – dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas e dá outras providências;

As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto (art.1º).

Quanto ao que tange aos procedimentos da consulta prévia dos povos indígenas e tribais, proposta pela Convenção nº169 da OIT, é relevante considerar a Portaria Interministerial nº 35, de 27/1/2012 – institui Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de estudar, avaliar e apresentar proposta de regulamentação da Convenção nº 169. Os procedimentos e etapas a serem seguidas para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por povos indígenas serão descritos adiante.

Decreto nº 4.887, de 20/11/2003 – trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais

O Decreto nº 4.887 regulamenta o procedimento para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, reconhecendo o direito territorial das populações remanescentes quilombolas.

Este também dá a definição para remanescentes das comunidades dos quilombos: **grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida** (grifo meu).

Segundo o artigo 2º:

§ 1º Para os fins deste Decreto, **a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade** (grifo meu).

§ 2º **São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural** (grifo meu).

§ 3º **Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental** (grifo meu).

A competência identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, foi delegada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Os procedimentos e etapas a serem seguidas para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos serão descritos adiante, considerando também:

- **Portaria Interministerial nº 98**, de 3/4/2013 – institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar proposta para a regularização ambiental em territórios quilombolas estabelecida na **Lei nº 12.651**, de 25/5/2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Recuperação

Ambiental (PRA) e para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em territórios quilombolas;

- **Portaria Interministerial nº 138**, de 6/12/2012 – cria o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana
- **Instrução Normativa Incra nº 57**, de 20/10/2009 – regulamenta os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20/11/2003;
- **Portaria Fundação Cultural Palmares nº 98**, de 26/11/2007 – institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres.

Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, ratificada pelo Dec. Leg. 485/2006 e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 6.177, de 1/8/2007

A Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura, foi celebrada em Paris, de 03 a 21 de outubro de 2005, reconheceu a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade e por esta razão deve ser valorizado e cultivado em benefício de todos.

Os princípios diretores, desta Convenção, que devem ser considerados para esta tese são os seguintes:

5. *Princípio da complementaridade dos aspectos econômicos e culturais do desenvolvimento:*

Sendo a cultura um dos motores fundamentais do desenvolvimento, os aspectos culturais deste são tão importantes quanto os seus aspectos econômicos, e os indivíduos e povos têm o direito fundamental de dele participarem e se beneficiarem.

6. *Princípio do desenvolvimento sustentável:*

A diversidade cultural constitui grande riqueza para os indivíduos e as sociedades. A proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é condição essencial para o desenvolvimento sustentável em benefício das gerações atuais e futuras.

7. Princípio do acesso equitativo:

O acesso equitativo a uma rica e diversificada gama de expressões culturais provenientes de todo o mundo e o acesso das culturas aos meios de expressão e de difusão constituem importantes elementos para a valorização da diversidade cultural e o incentivo ao entendimento mútuo.

Outro Tratado Internacional relacionado a promoção da diversidade cultural foi a **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**, aprovada pela UNESCO em 2001.

Decreto nº 5.758, de 13/4/2006 – institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências

Considerando os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi instituído o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, reconhecendo a importância das comunidades tradicionais como agentes de conservação e do uso sustentado da diversidade biológica, neste sentido, são previstas várias ações, diretrizes, estratégias e princípios relacionados a povos e comunidades tradicionais.

Fundamentado neste reconhecimento, o artigo 3º do plano determina:

A implementação do PNAP deverá ser avaliada a cada cinco anos a partir da publicação deste Decreto, ouvidos o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (grifo meu).

Dentre os 26 princípios do PNAP estão:

VII - reconhecimento das áreas protegidas como um dos instrumentos eficazes para a conservação da diversidade biológica e sociocultural;

XVII - harmonização com as políticas públicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional sustentável;

XIX - articulação das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade (grifo meu);

IX - assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade (grifo meu);

XI - assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, garantindo o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais (grifo meu);

O detalhamento dos objetivos e das ações para o SNUC, para as terras indígenas e para as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é orientado sob a forma de quatro eixos temáticos interligados e inter-relacionados, conforme o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica (PNAP).

1. Planejamento, Fortalecimento e Gestão: propõe ações relacionadas à implementação e ao fortalecimento do SNUC e à gestão da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Formulado no âmbito da abordagem ecossistêmica, busca a efetividade do conjunto de áreas protegidas e sua contribuição para a redução da perda de diversidade biológica.

2. Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios: prevê ações relacionadas:

- I. À participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais na gestão das unidades de conservação e outras áreas protegidas;
- II. Ao estabelecimento de sistemas de governança;
- III. À repartição equitativa dos custos e benefícios; e
- IV. À integração entre unidades de conservação e entre outras áreas protegidas.

3. Capacidade Institucional: ações relacionadas ao desenvolvimento e ao fortalecimento da capacidade institucional para gestão do SNUC e para conservação e uso sustentável da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Prevê, ainda, o estabelecimento de normas, bem como de uma estratégia nacional de educação e de comunicação para as áreas protegidas.

4. Avaliação e Monitoramento: ações relacionadas à avaliação e ao monitoramento das áreas protegidas, bem como à gestão, ao monitoramento e à avaliação do PNAP.

As estratégias para aprimorar o planejamento preveem fomentar iniciativas participativas envolvendo as comunidades locais, quilombolas e indígenas, como: **definir e acordar critérios, em conjunto com os órgãos competentes e segmentos sociais envolvidos, para identificação das áreas de sobreposição das unidades de conservação com as terras indígenas e terras quilombolas, propondo soluções para conflitos decorrentes desta sobreposição; estabelecer mecanismos e prioridades para a regularização fundiária das unidades de conservação; realizar o levantamento fundiário e promover junto aos órgãos competentes o processo de desapropriação ou cessão das propriedades nos limites das unidades de conservação (PNAP);**

Por sua vez, as estratégias de Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios, segundo o PNAP, são:

- a) **aprimorar mecanismos e políticas, e promover ajustes na legislação, se necessários, para garantir o respeito e reconhecimento dos direitos e conhecimentos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais nos processos de estabelecimento e gestão das unidades de conservação e demais áreas protegidas (grifo meu);**
- b) **garantir o consentimento prévio e informado e a repartição equitativa de benefícios quando houver acesso a recursos biológicos e ao conhecimento tradicional associado, relacionados às terras dos povos indígenas, de comunidades locais e quilombolas (grifo meu);**
- c) garantir que qualquer reassentamento ou restrição de uso da terra ou dos recursos biológicos por povos indígenas, comunidades quilombolas ou locais só ocorra após o consentimento prévio e informado dessas comunidades, que deverá ser obtido em conformidade com a legislação nacional e as obrigações internacionais;
- d) implementar iniciativas de valorização, conservação e melhoramento dos sistemas tradicionais da produção, organização e gestão para povos indígenas, comunidades locais e quilombolas;
- h) **definir e implementar mecanismos para garantir que as comunidades locais, quilombolas e povos indígenas tenham prioridade na implementação e gestão de**

atividades econômicas no interior das unidades de conservação e suas zonas de amortecimento (grifo meu);

i) avaliar os efeitos socioeconômicos e culturais resultantes do estabelecimento e manutenção de unidade de conservação, particularmente para povos indígenas, comunidades locais e quilombolas e criar mecanismos para mitigá-los ou potencializá-los;

j) implementar mecanismos de compensação, juntamente com outros setores do governo, para as comunidades locais, quilombolas e povos indígenas submetidos a perdas econômicas, sociais e culturais com a criação e implementação de unidades de conservação e zonas de exclusão de pesca;

Ainda dentro do PNAP são descritos os objetivos gerais, específicos e as estratégias nacionais para a Terras Indígenas e Terras ocupadas por Remanescentes das Comunidades dos Quilombos:

OBJETIVO GERAL: estabelecer um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) **definir estratégias para conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos** (grifo meu); e

b) implementar programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos;

ESTRATÉGIAS:

a) **articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações indígenas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas** (grifo meu); e

b) articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações quilombolas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

É importante recordar que o PNAP foi fundamentado também nos princípios e diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade, instituída pelo Decreto nº 4.339, de

22/8/2002, que por sua vez derivam, basicamente, daqueles estabelecidos na Convenção sobre Diversidade Biológica e na Declaração do Rio, ambas de 1992.

Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/4/2006

Realizada em Paris no dia 17 de outubro de 2003, determinou para os fins desta Convenção, deu redação ao artigo 2º:

1. Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. **Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana** (grifo meu). Para os fins da presente Convenção, será levado em conta apenas o patrimônio cultural imaterial que seja compatível com os instrumentos internacionais de direitos humanos existentes e com os imperativos de respeito mútuo entre comunidades, grupos e indivíduos, e do desenvolvimento sustentável.

2. O “patrimônio cultural imaterial”, conforme definido no parágrafo 1 acima, se manifesta em particular nos seguintes campos:

- d) **conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo** (grifo meu);
- e) **técnicas artesanais tradicionais** (grifo meu).

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela 107ª Plenária – ONU, em 13/9/2007

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece, que:

[...] os povos indígenas tem o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o

conhecimento das propriedades da fauna e da flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais e as artes visuais e interpretativas. Também têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver sua propriedade intelectual sobre o mencionado patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais. Também dispõe expressamente a Declaração da ONU sobre os Povos Indígenas que, em conjunto com os povos indígenas, os Estados adotarão medidas eficazes para reconhecer e proteger o exercício desses direitos (KISHI, 2012).

No que concerne a proposta de ordenamento e planejamento da aquicultura em águas de domínio da União, prioritárias para povos e comunidades tradicionais, é importante observar os seguintes artigos desta Declaração:

Tabela 1: Artigos que se relacionam a delimitação e implantação de Faixas e Áreas de Preferência para Povos Indígenas.

Artigo 3	Os povos indígenas têm direito à autodeterminação (grifo meu). Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
Artigo 18	Os povos indígenas têm o direito de participar da tomada de decisões sobre questões que afetem seus direitos, por meio de representantes por eles eleitos de acordo com seus próprios procedimentos, assim como de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões (grifo meu).
Artigo 21	1. Os povos indígenas têm direito, sem qualquer discriminação, à melhora de suas condições econômicas e sociais, especialmente nas áreas da educação, emprego, capacitação e reconversão profissionais, habitação, saneamento, saúde e seguridade social. 2. Os Estados adotarão medidas eficazes e, quando couber, medidas especiais para assegurar a melhora contínua das condições econômicas e sociais dos povos indígenas (grifo meu). Particular atenção será prestada aos direitos e às necessidades especiais de idosos, mulheres, jovens, crianças e portadores de deficiência indígenas.
Artigo 23	Os povos indígenas têm o direito de determinar e elaborar prioridades e estratégias para o exercício do seu direito ao desenvolvimento (grifo meu). Em especial, os povos indígenas têm o direito de participar ativamente da elaboração e da determinação dos programas de saúde, habitação e demais programas econômicos e sociais que lhes afetem e, na medida do possível, de administrar esses programas por meio de suas próprias instituições.
Artigo 26	1. Os povos indígenas têm direito às terras, territórios e recursos que possuem e ocupam tradicionalmente ou que tenham de outra forma utilizado ou adquirido. 2. Os povos indígenas têm o direito de possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional ou de outra forma tradicional de ocupação ou de utilização, assim como aqueles que de outra forma tenham adquirido. 3. Os Estados assegurarão reconhecimento e proteção jurídicos a essas terras, territórios e recursos. Tal reconhecimento respeitará adequadamente os costumes, as tradições e os regimes de posse da terra dos povos indígenas a que se refiram (grifo meu).
Artigo 27	Os Estados estabelecerão e aplicarão, em conjunto com os povos indígenas interessados, um processo equitativo, independente, imparcial, aberto e transparente, no qual sejam devidamente reconhecidas as leis, tradições, costumes e regimes de posse da terra dos povos indígenas, para reconhecer e adjudicar os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios e recursos, compreendidos aqueles que

	tradicionalmente possuem, ocupam ou de outra forma utilizem (grifo meu). Os povos indígenas terão direito de participar desse processo.
Artigo 29	1. Os povos indígenas têm direito à conservação e à proteção do meio ambiente e da capacidade produtiva de suas terras ou territórios e recursos. Os Estados deverão estabelecer e executar programas de assistência aos povos indígenas para assegurar essa conservação e proteção, sem qualquer discriminação.
Artigo 32	<p>1. Os povos indígenas têm o direito de determinar e de elaborar as prioridades e estratégias para o desenvolvimento ou a utilização de suas terras ou territórios e outros recursos (grifo meu).</p> <p>2. Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas próprias instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre e informado antes de aprovar qualquer projeto que afete suas terras ou territórios e outros recursos, particularmente em relação ao desenvolvimento, à utilização ou à exploração de recursos minerais, hídricos ou de outro tipo (grifo meu).</p> <p>3. Os Estados estabelecerão mecanismos eficazes para a reparação justa e equitativa dessas atividades, e serão adotadas medidas apropriadas para mitigar suas consequências nocivas nos planos ambiental, econômico, social, cultural ou espiritual.</p>

Fonte: Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, 2007.

Decreto nº 6.261, de 20/11/2007 – dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola

As ações que constituem a Agenda Social Quilombola, implementada por meio do Programa Brasil Quilombola, serão desenvolvidas de forma integrada pelos diversos órgãos do Governo Federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida e ampliação do acesso a bens e serviços públicos das pessoas que vivem em comunidades de quilombos no Brasil, sob a coordenação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (art. 1º).

Segundo o artigo 2º as ações serão voltadas para: o acesso à terra; à infraestrutura e qualidade de vida; à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e à cidadania.

Pensando em ações conjuntas a este Ministério é relevante considerar o que está indicado no artigo 4º deste decreto:

Para fins de execução das ações previstas na Agenda Social Quilombola, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial poderá firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e com consórcios públicos, entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação pertinente (grifo meu).

Lei nº 12.288, de 20/7/2010 – institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003

A promulgação desta lei veio de encontro a formalização dos direitos da população negra, e no caso específico desta tese, de comunidades quilombolas, esta institui o Estatuto da Igualdade Racial com objetivo de garantir a população negra o cumprimento da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. O artigo 1º em seu parágrafo único dá a seguinte redação:

Para efeito deste Estatuto, considera-se:

I - discriminação racial ou étnico-racial: toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições, de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública ou privada;

II - desigualdade racial: toda situação injustificada de diferenciação de acesso e fruição de bens, serviços e oportunidades, nas esferas pública e privada, em virtude de raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica;

III - desigualdade de gênero e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga (grifo meu);

V - políticas públicas: as ações, iniciativas e programas adotados pelo Estado no cumprimento de suas atribuições institucionais;

VI - ações afirmativas: os programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades (grifo meu).

Em seu artigo 4º é descrita por que meios será assegurada a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País:

- I - **inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento econômico e social** (grifo meu);
- II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa;
- III - modificação das estruturas institucionais do Estado para o adequado enfrentamento e a superação das desigualdades étnicas decorrentes do preconceito e da discriminação étnica;
- IV - promoção de ajustes normativos para aperfeiçoar o combate à discriminação étnica e às desigualdades étnicas em todas as suas manifestações individuais, institucionais e estruturais;
- V - eliminação dos obstáculos históricos, socioculturais e institucionais que impedem a representação da diversidade étnica nas esferas pública e privada;
- VI - estímulo, apoio e fortalecimento de iniciativas oriundas da sociedade civil direcionadas à promoção da igualdade de oportunidades e ao combate às desigualdades étnicas, inclusive mediante a implementação de incentivos e critérios de condicionamento e prioridade no acesso aos recursos públicos;
- VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Ainda com este viés inclusivo e de promoção da equidade, esta lei discorre sobre o acesso à terra, um direito fundamental do homem, indicando principalmente comunidades remanescentes de quilombos. Neste sentido o Capítulo IV, Seção I, apresenta a seguinte redação:

Art. 27. O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.

Art. 28. Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.

Art. 29. Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.

Art. 30. O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.

Art. 31. **Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos** (grifo meu).

Art. 32. **O Poder Executivo federal elaborará e desenvolverá políticas públicas especiais voltadas para o desenvolvimento sustentável dos remanescentes das comunidades dos quilombos, respeitando as tradições de proteção ambiental das comunidades** (grifo meu).

Art. 33. **Para fins de política agrícola, os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura** (grifo meu).

Art. 34. **Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica** (grifo meu).

Outra ação importante, que deve ser considerada, foi a criação, em 23 de maio de 2003, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) pela Lei nº 10.678.

Lei nº 12.343, de 2/12/2010 – institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências

O Plano Nacional de Cultura (PNC) é regido por princípios como: diversidade cultural, respeito aos direitos humanos, direito à memória e às tradições, responsabilidade socioambiental, valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável, entre outros. Nesta lógica, alguns dos objetivos do plano é estimular a sustentabilidade socioambiental e reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores.

Entre as estratégias e ações no plano, no que concerne a povos e comunidades tradicionais, estão:

- Apoiar o mapeamento, documentação e preservação das terras das comunidades quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, com especial atenção para sítios de valor simbólico e histórico;
- Mapear, preservar, restaurar e difundir os acervos históricos das culturas afro-brasileira, indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais, valorizando tanto sua tradição oral quanto sua expressão escrita nos seus idiomas e dialetos e na língua portuguesa;
- Promover ações de incremento da sustentabilidade sociocultural nos programas e ações que tiverem impacto nas comunidades locais;
- Identificar e reconhecer contextos de vida de povos e comunidades tradicionais, valorizando a diversidade das formas de sobrevivência e sustentabilidade socioambiental, especialmente aquelas traduzidas pelas paisagens culturais brasileiras;
- Instituir programas e parcerias para atender necessidades técnicas e econômicas dos povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais para a compreensão e organização de suas relações com a economia contemporânea global, estimulando a reflexão e a decisão autônoma sobre as opções de manejo e exploração sustentável do seu patrimônio, produtos e atividades culturais;
- Criar mecanismos de participação e representação das comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas na elaboração, implementação, acompanhamento, avaliação e revisão de políticas de proteção e promoção das próprias culturas.

Decreto nº 7.747, de 5/6/2012 – institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências;

O decreto fixou como objetivo geral da PNGATI: garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais de terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (art. 1º).

De acordo com o artigo 2º as ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas o etnomapeamento e o etnozoneamento, a serem utilizadas no cumprimento dos objetivos específicos estruturados em sete eixos:

I - eixo 1 - proteção territorial e dos recursos naturais;

II - eixo 2 - governança e participação indígena;

III - eixo 3 - áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas;

IV - eixo 4 - prevenção e recuperação de danos ambientais;

V - eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas:

- a) Garantir aos povos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas;
- b) **Fortalecer e promover as iniciativas produtivas indígenas, com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis** (grifo meu);
- c) Promover e apoiar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais usados na cultura indígena, inclusive no artesanato para fins comerciais;
- d) **Apoiar a substituição de atividades produtivas não sustentáveis em terras indígenas por atividades sustentáveis** (grifo meu);
- e) **Apoiar estudos de impacto socioambiental de atividades econômicas e produtivas não tradicionais de iniciativa das comunidades indígenas** (grifo meu);
- f) Desestimular o uso de agrotóxicos em terras indígenas e monitorar o cumprimento da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, que veda o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas;
- g) Apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e de ecoturismo, respeitada a decisão da comunidade e a diversidade dos povos indígenas, promovendo-se, quando couber, estudos prévios, diagnósticos de impactos socioambientais e a capacitação das comunidades indígenas para a gestão dessas atividades;
- h) Promover a sustentabilidade ambiental das iniciativas indígenas de criação de animais de médio e grande porte;

- i) Promover a regulamentação da certificação dos produtos provenientes dos povos e comunidades indígenas, com identificação da procedência étnica e territorial e da condição de produto orgânico, em conformidade com a legislação ambiental; e
- j) **Promover assistência técnica de qualidade, continuada e adequada às especificidades dos povos indígenas e das diferentes regiões e biomas** (grifo meu);

VI - eixo 6 - propriedade intelectual e patrimônio genético:

VII - eixo 7 - capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental:

É importante reforçar que a algumas diretrizes do PNGATI preveem: a proteção e fortalecimento dos saberes, práticas e conhecimentos dos povos indígenas e de seus sistemas de manejo e conservação dos recursos naturais; o reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas; a garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

3.3 Análise Etnoantropológica das Categorias de Povos e Comunidades Tradicionais existentes na Costa Brasileira

Para se categorizar povos e comunidades tradicionais, com propriedade mínima e soar suficientemente didático será necessário explorar meandros teóricos, como a questão da dominação cultural histórica presente no Brasil, a etnogênese de tais etnias reprimidas e a legislação presente que constitui os direitos básicos destas populações, assim como os meios encontrados para garantir a reprodução destas culturas apesar das pressões que ainda sofrem até hoje.

A princípio é preciso uma definição adequada do que seriam as chamadas “comunidades tradicionais”. Uma das primeiras definições amplamente aceita foi a de Manuela Carneiro da Cunha, reconhecida antropóloga:

Populações tradicionais são grupos que conquistaram ou estão lutando para conquistar (prática e simbolicamente) uma identidade pública conservacionista que inclui algumas das seguintes características: uso de técnicas ambientais de baixo impacto, formas equitativas de organização social, presença de instituições com legitimidade para fazer cumprir suas leis, liderança local e, por fim, traços culturais que são seletivamente reafirmados e reelaborados (CARNEIRO DA CUNHA, 2009)

Essa definição, sem dúvidas, apresenta-se como um bom começo para a discussão, uma vez que podemos resumir aí três importantes características: a) independência e diversidade cultural em relação à sociedade hegemônica moderna que lhes permite formar uma organização social distinta; b) perspectiva minimamente conservacionista da natureza, seja ela integradora ou não do imaginário social destas comunidades; e c) capacidade de se organizar politicamente e promover uma unidade que lhes permita seguir objetivos e ter interesses sociais particulares.

Diegues (2000), outro importante teórico sobre o tema, apresenta certas características gerais dessas comunidades de forma mais delimitada do que Cunha: a) dependência direta da natureza para tirar seus sustentos e reproduzir seu modo de vida; b) conhecimento aprofundado do meio ambiente e da biodiversidade; c) pela sua territorialização diferenciada e delimitada a espaços distintos dos ocupados pela modernidade; d) ligação hereditária com o território ocupado; e) importância das atividades de subsistência; f) reduzida acumulação de capital; g) centralidade da unidade familiar e dos laços de parentesco; h) cultivo de mitos e simbologias sobre os espaços ocupados; i) tecnologia e divisão do trabalho simples; j) fraco poder político; e l) auto identificação enquanto comunidade tradicional.

Para o autor citado, em resumo, elas tratam-se de “grupos humanos culturalmente diferenciados que historicamente reproduzem seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relação com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente” (p. 22).

Claramente, essas concepções apresentam pontos em comum, mas ambas foram importantes, a partir de discussões, debates e popularização do conhecimento sobre comunidades tradicionais para se aplicar a definição conceitual mais aceita no Brasil atualmente: a do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Assim define este documento:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2007).

Ao fazer a análise das diferentes afirmações percebe-se a variação principal em torno de uma temática nítida: a territorialidade. Enquanto para Cunha a territorialidade não aparece em sua definição, para Diegues – e o PNPCT – a relação entre estas comunidades e o meio-ambiente é central para a definição, tanto pelo seu manejo quanto pela forma de se desenvolver tais técnicas (conhecimentos tradicionais herdados da própria comunidade). A precaução de Cunha, por outro lado, não deve ser completamente execrada: ela apresenta, diante dos problemas da época, a tentativa de desvincular os povos indígenas e tradicionais das noções naturalistas, as quais lhes prenderiam à natureza e afirmariam que índio longe da terra não é índio.

Por isso mesmo, é preciso desenvolver mais do que simplesmente um conceito isolado, petrificado, de comunidades tradicionais: é necessário reconstituir, em certa medida, o processo histórico destas no Brasil e suas formas históricas de se relacionar com a cultura dominante. Espera-se que, com essas medidas, seja possível superar uma noção fetichizada do que seriam as populações tradicionais, mas também não se pretende abrir mão de reconhecer sua importância essencial para a preservação da biodiversidade brasileira, uma vez que, como afirmaria Diegues, “a biodiversidade pertence tanto ao domínio do natural como do cultural, mas é a cultura enquanto conhecimento que permite às populações tradicionais entendê-la, representá-la mentalmente, manuseá-la, retirar suas espécies, colocar outras e enriquecendo-a” (2000,p. 32)

A ofensiva assimilacionista do Colonialismo e do Estado brasileiro.

As comunidades tradicionais surgem como tópico importante de discussão sobre a atuação do Estado e aplicação de políticas públicas a partir do momento em que se visualiza o valor destes grupos sociais para a conservação do meio-ambiente e da biodiversidade. Embora um número considerável de antropólogos e outros intelectuais tenham discorrido historicamente sobre estas, em especial por meio da produção de conhecimento acadêmico,

elas nunca obtiveram o status efetivo de portadores de direitos específicos, reconhecendo suas diferenças culturais e sociais como algo inalienável do sujeito delas portador¹².

O tema deste tópico será, justamente, como se deve entender o processo de formação do sujeito jurídico integrante destes povos e comunidades. Entretanto, a explicação aqui terá menos foco do elemento jurídico em si, e mais nas consequências sociológicas e antropológicas de tais feitos para a sociedade brasileira. As diversas investidas do poder público brasileiro tenderam a separar uma linha entre os civilizados e os incivilizados e afirmaram, em alto e bom som, a necessidade imediata de romper com os elementos do atraso étnico-cultural do país, sendo esta noção superada relativamente somente após a Constituição de 1988.

Acredita-se, a título de introdução, existirem ao menos três explicações predominantes sobre os povos tradicionais no Brasil antes de 88, as quais seriam: a) a racialista, a qual advogava a existência dos problemas do Brasil graças à sua formação étnica (nomes exemplares desta corrente seriam Silvio Romero, Nina Rodrigues, Oliveira Vianna, etc.); b) a integracionista, a qual defendia a existência de uma unidade cultural brasileira na qual se mescla elementos das três raças (Gilberto Freyre foi o pai desta concepção e ela se implementou durante os governos de Getúlio Vargas); e c) a assimilacionista, a qual entendia que a cultura nacional deveria se alinhar nos rumos do capitalismo internacional e formar-se a partir da perspectiva do desenvolvimento, superando “atrasos” históricos (esta talvez seja a mais ampla de todas, sendo parte tanto de análises do antigo PCB, dos populistas nacional-desenvolvimentistas e de algumas correntes políticas atuais, mas viu-se tal concepção completamente desenvolvida na ideologia da ditadura militar). Todas essas concepções apresentam a noção de que as comunidades tradicionais devem manter (ou não possuem) uma diversidade cultural com relação à sociedade brasileira “civilizada”.

¹² O estudo do que hoje é chamado de “comunidades tradicionais” com uma forma pretensamente científica iniciou-se no século XIX e com forte influência do ideal da colonização: importava conhecer o Outro não para promover a diversidade cultural da humanidade, mas, pelo contrário, para impor o projeto das nações colonizadoras.

Mas, se hoje se vê o ressurgimento de sujeitos secularmente silenciados, tem-se a prova cabal de que tais investidas e interpretações falharam em certa medida. Isto se deve não somente ao fato de que a diversidade étnica e cultural brasileira provenha de uma miscigenação de nosso povo, mas principalmente de processos e dinâmicas de resistência (as quais, é necessário que a isto se atente, não se resumem apenas à contestação, mas também à integração destes sujeitos à ordem vigente na época) desses sujeitos marginalizados.

Neste sentido, antes do Estado reconhecer estes povos, eles já realizavam consideravelmente um papel protagonista na cultura nacional. Não apenas como símbolos nacionais (como era o caso, por exemplo, do índio para o romantismo brasileiro da primeira geração, de Macunaíma para o movimento modernista do país, etc.), mas também como definidores da cultura nacional. A inserção da cultura indígena e negra na culinária, música, vocabulário, costumes, crenças, etc., não pode ser vista como um fator nulo ou simplesmente como reflexo da miscibilidade brasileira, como propunha Gilberto Freyre: se a miscigenação define o país Brasil em seus cartões postais, a resistência dos povos tradicionais, nas mais variadas formas, é o que lhes caracteriza e lhes permitiu superar uma dominação cultural secular. As comunidades só tem hoje seu reconhecimento como seres de cultura diversa porque resistiram (e resistem até hoje) aos avanços dos projetos antitéticos ao seu modo de vida.

Uma das marcas mais claras da sociedade brasileira sempre foi (e ainda é) o latifúndio, o qual é, talvez, historicamente, o principal elemento de dominação dessas populações tradicionais, uma vez que através dele dizimam-se as possibilidades de territorialização e reprodução cultural dessas sociedades.

Figura 8: Evolução da Propriedade de Terra no Brasil (2003-2010).

Evolução da Concentração da Propriedade da Terra no Brasil Medida pelos Imóveis – 2003/2010

Classificação Imóveis	2003			2010			Crescimento da área por setor 2010/2003
	Número	Área (há.)	Peso s/área total	Número	Área(há.)	Peso s/área total	
1. Minifúndio	2.736.052	38.973.371	9,3%	3.318.077	46.684.657	8,2%	19,7%
2. Pequena Propriedade	1.142.937	74.195.134	17,7%	1.338.300	88.789.805	15,5%	19,7%
3. Média Propriedade	297.220	88.100.414	21,1%	380.584	113.879.540	19,9%	29,3%
4. Grande Propriedade	112.463	214.843.865	51,3%	130.515	318.904.739	55,8%	48,4%
a) Improdutiva	58.331	133.774.802	31,9%	69.233	228.508.510	(40,0%)	71,0%
b) Produtiva	54.132	81.069.063	19,4%	61.282	90.396.229	(15,8%)	11,5%
5. Total- Brasil	4.290.482	418.456.641	100%	5.181.645	571.740.919	100%	36,6%

Fonte: Cadastro do INCRA – Classificação segundo dados declarados pelo proprietário – e de acordo com a Lei Agrária/93.

Fonte: INCRA, 2015.

Estima-se, segundo dados do INCRA – Figura 8--, que há quase 130 mil grandes proprietários no país, controlando cerca de 55,8% de todas as terras (aproximadamente 319 milhões hectares). Temos aí uma média de 2443 hectares por proprietário – enquanto isso, os outros proprietários possuem uma média conjunta de apenas 44 hectares de propriedade. O minifúndio e a pequena propriedade, que representam mais de 90% dos proprietários (4.656.377 proprietários no total), possuem apenas 24% das terras cultiváveis do país (135 milhões de hectares). Os grandes proprietários, por exemplo, tem mais que o dobro: 56%, como relatado anteriormente. Estes dados servem bem para ilustrar o problema atual da concentração de terras no país, a qual não pôde se desenvolver sem expropriar, de diversas formas, as comunidades nativas do Brasil.

Elemento essencial para legitimar tais expropriações sempre foi o Estado, responsável por regularizar e assegurar o direito de propriedade para aqueles que lhe interessasse. Mas, por outro lado, a formação patrimonial do país permitiu que não apenas a coroa portuguesa decidisse sobre a ocupação do solo do país, mas também os senhores, grandes responsáveis pela regulação das vilas coloniais. Além das relações escravo-senhor, a ligação entre a família patriarcal e os homens livres também jogou importante papel na sociedade colonial: eram estes que garantiam a comercialização de diversos produtos com os quais escravos e senhores nem sempre se dispunham a produzir. Assim, a agricultura de subsistência das populações livres sempre realizou um papel importante no país, sendo papel destes sujeitos (em sua maioria mamelucos) também o extrativismo, a captura de escravos (índios ou negros), etc. Mas, logicamente, estas populações sempre tiveram, em certa medida, estreita relação de dependência com a produção colonial. Não à toa, elas tendiam a se expandir em locais no qual predominava o ciclo econômico da época.

Nestas comunidades de homens livres era comum que se desenvolvessem comunidades tradicionais. A vida em comunidade também era uma maneira de formar uma organização mais ou menos segura para os indivíduos que ali viviam e, com isso, formou-se culturas próprias dessas populações com relação aos outros grupos sociais.

Entretanto, essa independência e certa reciprocidade entre as duas economias (a de exportação – latifúndio, senhores, etc. – e a de subsistência – minifúndio, alta rotação, comunidades tradicionais, etc.) podia facilmente se desintegrar diante dos interesses econômicos da concepção dominante. É que, em análise sociológica, o ideal patrimonialista

e as relações estamentais do Brasil antigo tendiam a encobrir completamente o desenvolvimento de um mercado interno próprio que fosse dissociado dos interesses externos (por exemplo, a urbanização de Minas Gerais veio somente com a descoberta do ouro, assim como a grande expansão de São Paulo se realizou com maior efetividade a partir do ciclo do café), e, com a independência relativa das comunidades que introjetavam certo ethos indígena – de subsistência e convívio sustentável com a natureza –, assim não se impunham transformações profundas na economia e na sociedade nacional.

Tal situação se modificaria efetivamente a partir do desenvolvimento da independência política do país: diante de revoltas separatistas – muitas resultantes do desenvolvimento de uma classe média nos centros comerciais e econômicos do país – e maior protagonismo do país no cenário político português (basta lembrar que em 1808 a coroa portuguesa chega ao Brasil e o país sai do *status* de colônia para integrante do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves). Com essa situação expandem-se no país os mais diversos meios de formação de uma intelectualidade nacional (expandem-se a imprensa, serviços públicos, atividades econômicas, etc.) e logo a Independência se efetiva em 1822. Embora, de fato, durante o período monarquista não se busque realizar uma completa dissociação da práxis política anterior, as transformações tornam-se inevitáveis.

Isso se dá em especial sob dois planos: primeiro, no elemento cultural, torna-se essencial a formação de uma teoria sobre o Brasil, defendendo seu reconhecimento enquanto nação própria. Elementos consideráveis desta perspectiva será o desenvolvimento de uma história do Brasil, através do IHGB (Instituto Histórico Geográfico Brasileiro), a qual realçava a presença das três raças no país, mas incumbia à elite (composta majoritariamente por brancos) a definição do projeto de país. Assim, passava-se aqui a tentativa de realizar uma civilização nos trópicos, a qual somente seria possível com a ordenação e sabedoria destes “iluminados” com o conhecimento, levando o Brasil ao progresso. É aí que se inicia um discurso bastante comum nas instituições brasileiras: a civilização do indígena enquanto papel do Estado. Há, pois, uma institucionalização da desintegração da cultura indígena, atingindo seu patrimônio cultural e sua memória: se antes a desocupação era o único elemento por meio do qual o Estado entrava em contato com as sociedades ameríndias, a partir deste momento histórico a dominação cultural se torna elemento crucial para o poder público brasileiro.

Entretanto, tal reconfiguração não promoverá nenhuma cisão entre essas duas formas de dominação das comunidades tradicionais: pelo contrário, formará sua união e é através desta perspectiva que se encaixará com mais ou menos destreza a expansão econômico-civilizatória do país com a descaracterização das populações indígenas. A construção da infraestrutura nacional, a expansão do café, etc., foram indissociáveis deste processo de aculturação: não havia como expandir a civilização sem educar as populações indígenas e, da mesma forma, não havia como civiliza-las sem se ter, de fato, uma civilização para lhes integrar.

A cristalização definitiva deste novo método de dominação cultural das comunidades tradicionais se expressará na criação do Serviço de Proteção do Índio (SPI), em 1910, durante a República Oligárquica, o qual possuía declaradamente o princípio de integrar o índio na ordem social da época. A instituição possuía forte influência positivista e tendia a enxergar o problema indígena como um resultado da mera falta de organização deste grupo com relação à nação, cabendo ao Estado ajustar esta heteronomia.

Mesmo com transformações profundas nas instituições nacionais, os governantes mantiveram esta forma de lidar com as comunidades tradicionais, sendo destacável, de cada um deles, algumas informações diferenciadoras: a República Oligárquica, além de instituir o SPI, promoveu a conhecida tentativa de “branqueamento” do país, a qual escamoteava a importância cultural das populações indígenas e afro-brasileiras na formação brasileira; ao seguir-se a Revolução de 30, Getúlio Vargas tentou promover a unidade nacional explorando os elementos da mestiçagem como definidores de nossa essência (SCHWARCZ, 1995), mas manteve o processo de assimilação das comunidades tradicionais, em especial graças à sua política nacional-desenvolvimentista e tentativa de expansão regional do país a oeste; os outros governos populistas não caminharam em direção muito diferente e tenderam e reproduzir a mesma interpretação do governo Vargas.

A exceção mais clara talvez tenha sido a criação do Parque Indígena do Xingu, em 1961, durante o governo de Jânio Quadros. Mas a aplicação de tal política também foi resultado de muita insistência de idealizadores do projeto, como os irmãos Villas Boas e Darcy Ribeiro. Apesar de todos os problemas que podem ser suscitados a partir das medidas tomadas pela administração original do parque (relocação das populações de suas terras tradicionais, não integração de outros elementos culturais da modernidade, etc.) esta medida

foi histórica porque foi, simplesmente, a primeira terra indígena homologada pelo governo federal. A ditadura militar, por outro lado, recrudesciu a política desenvolvimentista, preocupada com a aplicação dos investimentos estrangeiros em empreendimentos econômicos (em especial os de infraestrutura) e apresentou as mais variadas violações dos direitos humanos das populações indígenas, transformando a Fundação Nacional do Índio - FUNAI (a qual é fundada em 1967 para substituir o SPI) em um elemento subserviente aos interesses privados de corporações e latifundiários.

A interpretação assimilacionista, por conseguinte, embora se atenuie com o tempo, manteve-se presente por um tempo considerável, somente mudando seu foco com o desenvolvimento da FUNAI mas, mesmo este órgão não conseguiu sair muito bem da perspectiva reservacionista e assimilacionista e, principalmente, com os avanços internacionais (Convenção 169 da OIT, Declaração das Nações Unidas sobre o direito dos povos indígenas, etc.) e nacionais (Constituição de 88, Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) sobre o tema das comunidades tradicionais.

A emergência de identidades e direitos das comunidades tradicionais: a constituição de 1988 e o processo de etnogênese de tais povos¹³.

O processo da constituinte no Brasil, iniciada em 1987, foi palco de diversas discussões e debates democráticos. Nela estiveram presentes representantes dos mais variados movimentos sociais e no caso das comunidades tradicionais isso não foi diferente. Pela primeira vez a noção da diversidade cultural do país se materializa como uma força social legítima e reconhecida pelo Estado, permitindo a superação (ao menos formal) da concepção assimilacionista. Tal avanço se apresenta esboçado no artigo 215 da Constituição Federal, mais especificamente no 1º inciso: “O Estado brasileiro protegerá as manifestações

¹³ Todos os documentos citados estão disponíveis na bibliografia indicada: SHIRAIISHI NETO, 2007.

das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (p. 137).

Há também a dedicação de um capítulo inteiro às populações indígenas do país (capítulo VIII, “Da ordem social”), sendo afirmado, no artigo 231: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens” (p. 143). Da mesma forma, neste artigo, é apresentada a definição das terras indígenas, garantindo o direito à territorialização destes grupos (o qual, de certa forma, já fora garantido – embora de forma não muito efetiva – por algumas outras constituições e alguns governos nacionais). Para efeitos comparativos, é permitida, na Constituição de 88, a “remoção dos grupos indígenas de suas terras” somente “em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população” e “no caso de interesse da soberania do País, garantindo, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco” (p. 144), enquanto que no Estatuto do Índio, de 1973, legalizava-se a “exploração de madeira e outras riquezas das áreas indígenas” e permitia-se “remoção de populações indígenas por imposição de segurança nacional, para a realização de obras públicas que interessem ao desenvolvimento nacional, e inclui a mineração” (COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE, 2014).

Logo, o que se vê nestas transformações jurídicas não é apenas o avanço de direitos pontuais indígenas, mas das noções democráticas das instituições brasileiras. Não à toa, o caminho do reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais não se esgota na Constituição. E tampouco pode ser delimitada apenas ao avanço das noções da sociedade brasileira: por exemplo, a Convenção 169 da OIT, lançada em 1989, é importante elemento para a definição das políticas públicas em torno das comunidades porque define o autorreconhecimento como principal critério de caracterização de povos tradicionais. Além de reforçar a necessidade de preservação da diversidade cultural e advogar os direitos humanos dessas populações, tal convenção garante o protagonismo de tais sujeitos na definição das políticas públicas que a eles devem ser oferecidas, reconhecendo a dinamicidade de suas tradições e as possibilidades de organização destes agentes em torno de seus ideais políticos.

Ao contrário das concepções assimilacionistas anteriores, nas quais os povos tradicionais eram entendidos ou como incapazes (Código Civil de 1916) ou como sujeitos isolados da identidade indígena, pressupondo-se a aculturação destes, as novas diretrizes legais possuem, de fato, essa vantagem de compreensão das mais variadas dinâmicas de cultura destas sociedades historicamente reprimidas. Por isso, antropólogos têm falado atualmente muito sobre o tema da etnogênese, isto é, num “processo de construção de uma identificação compartilhada, com base em uma tradição cultural preexistente ou construída que possa sustentar a ação coletiva” (BARTOLOMÉ, 2006).

Para o autor acima citado, os processos de etnogênese, ademais, podem ser considerados em especial sob duas lentes: a) como resposta “inesperada” aos intelectuais que silenciaram as comunidades existentes, tratando-as como elementos do passado; e b) como uma reação às medidas de reconhecimento de seus direitos, as quais estimulam novas medidas de reconhecimento étnico. Podemos ressaltar facilmente que o processo visualizado no Brasil pós-88 se encaixa perfeitamente no segundo caso, porquanto, como já diria Viveiros de Castro:

A Constituição de 88 interrompeu juridicamente (ideologicamente) um projeto secular de desindianização, ao reconhecer que ele não tinha se completado. E foi assim que as comunidades em processo de distanciamento da referência indígena começaram a perceber que voltar a “ser” índio – isto é, voltar a virar índio, retomar o processo incessante de virar índio – podia ser interessante (VIVEIROS DE CASTRO, 2008).

Com isso, as comunidades tradicionais passaram a ter elementos jurídicos com os quais podem efetivamente contar em suas mobilizações, não obstante o conservadorismo geral do judiciário brasileiro, porquanto, mesmo que internamente ou regionalmente pouco se reconheça em definitivo os direitos dos povos tradicionais, há uma mobilização internacional em torno desta temática¹⁴. E, com isso, não apenas o reconhecimento surge

¹⁴ Para exemplificar isto basta lembrar das constantes pressões realizadas por órgãos internacionais sobre o Brasil, exigindo o fim das mais variadas violações dos direitos humanos presentes na nossa sociedade – incluindo, aqui, o dos indígenas e outros povos.

como um fenômeno essencial da formação da identidade destas populações: o conflito joga um papel importante, uma vez que com ele essas comunidades desenvolvem mais claramente as suas diferenciações com relação a seus antagonistas e tendem a se mobilizar em torno da preservação de sua cultura.

O processo de etnogênese, no Brasil em especial, por conseguinte, não é resultado puro do reconhecimento fornecido pelo Estado, mas também das condições concretas nas quais estas sociedades viviam e vivem, as quais lhes exigem que se autorreconheçam comunidades tradicionais para manter seu estilo de vida. Ou seja, as políticas públicas voltadas para tais populações nada mais fazem senão responder de uma forma minimamente igualitária para profundos conflitos existentes na sociedade brasileira, os quais se dão por meio de um desequilíbrio de poder entre as duas partes.

É sob esta perspectiva que se cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, por meio de decreto, em 27 de dezembro de 2004, a irá, por fim, definir, em 7 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. Ela define diversos conceitos para as políticas públicas, como o próprio “comunidades tradicionais”, “terras tradicionalmente ocupadas”, “desenvolvimento sustentável”, etc. e garante como objetivo geral a garantia do desenvolvimento sustentável dessas populaes. Para atingir isto, objetivos específicos são citados: a) garantia dos territórios; b) solucionar conflitos destas populaes com políticas ambientais e integrá-las nestas; c) implantao de infraestrutura adequada para as comunidades; d) proteger os direitos dessas populaes diante de projetos, obras e empreendimentos; e) desenvolver os processos educacionais prrios dessas comunidades; f) garantir a auto identificao destes sujeitos; g) oferecer serviços de saúde adequados, integrao no sistema público previdenciário, acesso  definio de políticas públicas, ateno a essas comunidades nos programas sociais, etc.

Como se pode ver, então, a cristalizao definitiva das políticas sociais voltadas para tal grupo social não advm imediatamente com o reconhecimento constitucional: há um desenvolvimento geral desta concepo tanto na perspectiva estatal quanto nas discussões da sociedade civil, em especial através da mobilizao dos movimentos sociais. Não há, então, como separar efetivamente a conservao da cultura dessas populaes, marcadas, como visto anteriormente, por uma sustentabilidade ecológica baseada na atividade econômica de

subsistência, com as garantias do Estado – as quais, deve-se ressaltar, não existiriam sem a pressão desses povos – e das próprias ações destes sujeitos, os quais não atuam sozinhos, uma vez que possuem aliados que lhes auxiliam a organizar sua cultura e tradições – como antropólogos, geógrafos, ambientalistas, etc. Neste sentido tratar-se-á, agora, justamente como se dá, em formas gerais, esse processo de preservação da etnogênese dessas comunidades que retomam com força sua organização política e social.

Os elementos de reprodução da tradição: memória, patrimônio e cultura.

Toda cultura, pode-se dizer, é uma construção feita, mais ou menos conscientemente, pelos sujeitos portadores dela. Ao contrário do que se entende, esta como um grau de desenvolvimento social, uma resposta monolítica às determinações biológicas e naturais, etc., ela deve ser abordada como um elemento constituinte das vidas sociais, mas também subordinado a estas. Por isso, talvez interesse mais definir o fundo cultural de toda sociedade como uma ação social, no sentido definido por Weber: uma ação de um indivíduo (ou grupo) tendo em vista a reação de outros sujeitos, com a intenção de que a interpretação destes últimos levem à satisfação de seus fins. Quer dizer, ela é própria dos sujeitos por ela representados, mas não pode se isolar dos outros seres sociais sob pena de perder sua força social real.

Daí que, na discussão da preservação de tradições, costumes, patrimônios, etc., não se possa mais simplesmente reproduzir a tradicional análise antropológica, a qual apenas define os elementos das organizações sociais estudadas e suas relações: a presença das comunidades tradicionais em sociedades denominadas de “complexas” impõe sobre esses agentes as mais diversas condições antes imprevisíveis. A relação destes povos com os agentes do Estado é um exemplo bastante elucidativo: eles precisam internalizar novos discursos, noções e visões de mundo, a ponto de conseguir persuadir tais interlocutores a garantir seus direitos e suas políticas públicas, o que lhes garantia a realização de seus fins (o qual, em última instância, poderia ser resumido na conservação de sua tradição e desenvolvimento sustentável de suas qualidades de vida).

Mas, ao mesmo tempo que desenvolvem essas noções para os interlocutores, elas também se integram em seu dia-a-dia: o reconhecimento como comunidade tradicional

implica, também, na retomada de variadas tradições (as quais muitas vezes haviam sido deixadas de lado devido às pressões externas) e composição de uma nova memória social. Como já diria Pollak (1992): “A memória também sofre flutuações que são função do momento em que ela é articulada, em que ela está sendo expressa. As preocupações do momento constituem um elemento de estruturação da memória” (p. 203). E esta memória é fundamental para constituir a identidade; e, sendo assim torna-se válido afirmar que, se, de um lado, as comunidades tradicionais têm de se auto definir indígenas, quilombolas, etc., de outro, esta identidade jamais se dissocia das relações que realiza com outros sujeitos, uma vez que eles cumprem um determinado papel nesta formação identitária – algo que, basicamente, já temos falado desde o início.

Por conseguinte, as medidas do Estado e de agentes da sociedade civil de conservar o patrimônio cultural destas sociedades é etapa praticamente imprescindível para o autorreconhecimento destas comunidades enquanto tais. Por outro lado, a importância de elementos externos não é exclusivo deste grupo: a formação dos Estados nacionais, como já demonstrado parcialmente discutindo as interpretações da questão indígena no país, também assim procede. Para comprovar esta noção basta lembrar da constituição no imaginário social do Brasil como um país cordial, amistoso, mestiço, enfim, como uma nação que, na verdade, nem sempre se reconheceu desta forma e, nesse processo de construção do imaginário social, também foi influenciado por diversos agentes que ajudaram a definir esta identidade.

Embora na antropologia costume-se apresentar certa oposição entre patrimônio (comum em sociedades complexas, com instituições desenvolvidas para preservá-los) e memória (presente nas sociedades tradicionais, a qual se reproduz nas festividades e mitos, sem a preocupação da conservação), nas sociedades atuais estes dois elementos se interligam. Assim procedem porque, primeiro, não existe o tipo puro que é a divisão entre memória e patrimônio e, segundo, porque as comunidades tradicionais obviamente se misturam, no tempo e espaço, com as sociedades complexas. Não há como desenvolver adequadamente, em certa medida, a tradição destas comunidades sem misturar mais ou menos estes dois elementos, ainda mais considerando o longo processo de assimilação cultural dessas populações e sua fragilidade na resposta às ameaças do latifúndio e corporações brasileiras, o que certamente fez com que boa parte de suas tradições se perdessem pela memória.

Antropólogos e arqueólogos têm trabalhado constantemente na reconstrução dessas tradições, ajustando-as para a realidade concreta dessas populações. Um feliz exemplo a ser citado é a ascensão de pesquisas etnoarqueológicas interessadas justamente na construção dessa história em conjunto com os povos indígenas que perderam dados e informações consideráveis sobre seu passado, como, por exemplo, a questão do território – após serem escoraçados para os mais diversos lugares, é natural que as comunidades percam a noção exata de onde viviam e, com a arqueologia colaborativa, tais questões podiam assim ser minimamente resolvidas (MACHADO, 2013).

O Estado brasileiro também cumpre importante papel na conservação do patrimônio cultural das comunidades tradicionais, sendo isto uma obrigação constitucional de sua parte (art. 216). Sua responsabilidade também se expressa bastante claramente no Plano Nacional de Cultura, o qual repete diversas vezes a diversidade cultural do país e a necessidade de sua preservação. A instituição encarregada de catalogar e adicionar os patrimônios culturais do país é o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), do qual o CNA (Centro Nacional Arqueológico) é a unidade pela qual se preserva os patrimônios arqueológicos das comunidades tradicionais. Vários patrimônios destas já foram catalogados pelo IPHAN.

Sendo assim, a proteção das culturas e tradições não pode ser simplesmente entendida como um processo inerente à existência de tais comunidades tradicionais: pelo contrário, e justamente por causa da forma variável e transitória natural a toda formação cultural, tais elementos devem ser cuidadosamente reconhecidos pela sociedade de tal forma que se respeite os direitos humanos desses povos e seu desenvolvimento sustentável.

3.4 A Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais

Em 27 de dezembro de 2004 foi instituída por decreto a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais (CNPTC), revogado pelo Decreto de 13 de julho de 2006 que alterou a denominação, competência e composição da mesma, com vistas a coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais,

estimulando a descentralização da execução de ações e a participação da sociedade civil, fomentando o desenvolvimento sustentável destas comunidades.

Tal Comissão deve considerar as especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais nas quais se encontram inseridos os povos e comunidades tradicionais e, principalmente, privilegiar a participação da sociedade civil.

A CNPCT é constituída por representantes de 30 povos e comunidades tradicionais (15 titulares e 15 suplentes) e por 15 representantes de órgãos e entidades da administração pública federal, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a presidência da Comissão, e ao Ministério do Meio Ambiente a Secretaria Executiva, também está previsto ao Ministério da Pesca e Aquicultura duas cadeiras (1 titular e 1 suplente).

As comunidades tradicionais estão representadas do seguinte modo:

- **Sertanejos** – Associação de Mulheres Agricultoras Sindicalizadas (titular e suplente);
- **Seringueiros** - Conselho Nacional de Seringueiros (titular e suplente);
- **Comunidades de Fundo de Pasto** - Coordenação Estadual de Fundo de Pasto (titular e suplente);
- **Quilombolas** - Coordenação Nacional de Quilombolas (titular e suplente);
- **Agroextrativistas da Amazônia** - Grupo de Trabalho Amazônico (titular e suplente);
- **Faxinais** - Rede Faxinais (titular e suplente);
- **Pescadores Artesanais** - Movimento Nacional dos Pescadores - MONAPE (titular e suplente);
- **Povos de Terreiro** - Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu (titular) e Comunidades Organizadas da Diáspora Africana pelo Direito à Alimentação Rede Kôdya (suplente);
- **Cigana** - Associação de Preservação da Cultura Cigana (titular), e suplente indicado pelo Centro de Estudos e Discussão Romani (suplente);
- **Pomeranos** - Associação dos Moradores, Amigos e Proprietários dos Pontões de Pancas e Águas Brancas (titular) e Associação Cultural Alemã do Espírito Santo (suplente);
- **Indígena** - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (titular), e Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (suplente);
- **Pantaneiros** - Fórum Mato-grossense de Desenvolvimento (titular) e Colônia de

Pescadores CZ-5 (suplente);

– **Quebradeiras de Coco** - Movimento Interestadual de Quebradeiras de Coco

Babaçu (titular) e Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (suplente);

– **Caiçaras** - Rede Caiçara de Cultura (titular) e União dos Moradores da Juréia (suplente);

– **Gerazeiros** - Rede Cerrado (titular), e Articulação Pacari (suplente).

Com intuito de articular as ações com os objetivos específicos desta política pública, o CNPCT criou Câmaras Técnicas Permanentes de:

- Infraestrutura;
- Fomento e Produção Sustentável;
- Inclusão Social;
- Acesso aos Territórios e aos Recursos Naturais.

No ano de 2005, mais precisamente em agosto, foi realizado o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, no estado de Goiás. O encontro contou com a participação de cerca de 80 representantes de Povos Indígenas, Quilombolas, Agroextrativistas da Amazônia, Geraizeiros, Vazanteiros, Seringueiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Pantaneiros, Ciganos, Pescadores Artesanais, Caiçaras, Pomeranos, Comunidades de Terreiro, Fundos de Pasto, Faxinais e Ribeirinhos do São Francisco. Também estiveram presentes representantes do governo e da comunidade acadêmica, com intuito de discutir o conceito de PCTs. Após o primeiro encontro, houveram mais cinco encontros regionais que culminaram na construção da minuta do Decreto nº 6.040.

Com a consolidação da CNPCT, em 7 de fevereiro de 2007, O Governo Federal por meio do Decreto Nº 6.040, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Adotando um critério jurídico, para evitar uma interpretação ambígua do significado de povos e comunidades tradicionais, esta tese assumirá a definição descrita neste decreto:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (grifo meu);

Outros conceitos importantes, constantes no artigo 3º do Decreto 6.040, que devem ser citados são:

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente (grifo meu);

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras (grifo meu).

O principal objetivo da PNPCT é promover o desenvolvimento sustentável com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais dos PCTs. Esta política também indica a valorização e o respeito da identidade dos PCTs, bem como de suas formas de organização e de suas diferentes instituições.

São princípios do Decreto nº6.040:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - a visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (grifo meu);

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições (grifo meu);

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais (grifo meu);

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses (grifo meu);

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica.

Após a avaliação dos fundamentos jurídicos e marcos regulatórios que estabelecem os princípios orientadores do reconhecimento e tutela dos direitos dos PCTs é também importante descrever o arcabouço institucional ligado a estes povos.

Quadro 5: Arcabouço Institucional dos fundamentos jurídicos e marcos regulatórios que estabelecem os princípios orientadores do reconhecimento e tutela dos direitos dos PCTs

Arcabouço Institucional
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Procuradorias da República nos Estados e Municípios- Ministério Público Federal (MPF)
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO)
Órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPPIR-PR)
Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR)
Fundação Cultural Palmares (FCP) - Departamento de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro
Procuradoria Geral da FCP
Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – Ministério da Justiça (MJ)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Coordenação Geral de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais
Ouvidoria Agrária Nacional – Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)– Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar (CONDRAF)
Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural dos Estados
Secretaria Do Patrimônio Da União (SPU) – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE) – Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
Comissões Parlamentares Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (CDH) Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM)
Organizações Da Sociedade Civil Cáritas Brasileira Instituto Socioambiental Instituto Nova Cartografia Social
Articulações da Sociedade Civil Articulação Rosalino de Povos e Comunidades Tradicionais Articulação Vazanteiros em Movimento Movimento Geraizeiro Comissão em Defesa dos Direitos das Comunidades Extrativistas (CODECEX) Comissão Pastoral da Terra Conselho Pastoral dos Pescadores Comissão Nacional de Fortalecimento da RESEX Marinhas e Costeiras (CONFREM) Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) Coordenação Nacional de Quilombolas Rede Puxirão de Povos e Comunidades Tradicionais Rede Caiçara de Cultura

Fonte: A autora, 2015.

Dentre a grande sociodiversidade de Povos e Comunidades Tradicionais foram identificados ao longo do litoral Brasileiro os seguintes grupos:

- Pescadores artesanais (grande grupo);

- Jangadeiros;
- Açorianos;
- Quilombolas;
- Caiçaras e;
- Indígenas

Muitos dos pescadores artesanais se autoidentificam como outros grupos de PCTs e, vice-versa, a sobreposição de categorias é explicada pela integração da identificação laboral com a tradição.

Após discorrer sobre temas justamente tangenciais ao tema mais específico, que são os povos e comunidades tradicionais que virão a ser beneficiadas com a criação e implantação de Áreas de Preferência, a temática PCTs será abordada a partir dos pontos já discorridos anteriormente. Todavia, as categorias serão explicadas separadamente.

Comunidades tradicionais litorâneas

Pescadores Artesanais e o Território

Figura 9: Pescador Artesanal



Fonte: <http://acritica.uol.com.br/amazonia/Manaus-Amazonas-Amazonia-cotidiano-Seguro-defeso-MPF-Justica-Federal-Uniao-pescadores-interior-do-amazonas-cadastro-0-704329597.html>, acesso em 15 de novembro de 2015.

Nos termos da Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009 ao pescador artesanal a definição dada é a seguinte: **pescador profissional, pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.**

O Artigo 19 da Lei nº 11.959, quando o pescador artesanal, faz menção a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que por sua vez classifica o pescador artesanal a partir do atendimento aos seguintes requisitos:

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Para serem beneficiários além de atenderem simultaneamente estes requisitos os pescadores devem exercer a atividade pesqueira artesanalmente.

Do ponto de vista de Diegues (1973) pescadores artesanais são aqueles que, na captura e desembarque de toda classe de espécies aquáticas, trabalham sozinhos e/ou utilizam mão-de-obra familiar ou não assalariada, explorando ambientes ecológicos localizados próximos à costa, pois em geral a embarcação e aparelhagem utilizadas para tal fim possuem pouca autonomia.

Todavia, devemos considerar uma definição bem mais ampla, considerando que sua definição não deve apenas estar atrelada à questão instrumental tecnológico empregado nas capturas e sim nas formas de organização social das pescarias (CARDOSO, 2001)

Os vínculos sociais são importantes na análise da pesca artesanal, já que esta é um sistema econômico, isto é, um meio institucionalizado de produção e distribuição de bens. Para ser pescador não basta sobreviver da pescaria, mas compreender e conhecer plenamente os meios sobre os quais dirige seu trabalho, bem como ser construtor de práticas societárias singulares (DIEGUES, 1983; 2000; LIMA, 1997; MALDONADO, 1994; RAMALHO, 2006; 2007).

Segundo Posey (1986) a pesca artesanal é feita através de técnicas de reduzido rendimento e sua produção é total ou parcialmente destinada ao mercado. Os pescadores

mantêm contato direto com o ambiente natural e, assim, possuem um corpo de conhecimento acerca da classificação, história natural, comportamento, biologia e utilização dos recursos naturais da região onde vivem.

Dentro destas conjecturas, os sistemas econômicos diferem amplamente e, de modo geral desenvolvem-se através do longo costume e da necessidade, em vez de que por meio de filosofias econômicas conscientemente estabelecidas. Há uma íntima relação entres os sistemas econômicos e outros aspectos da cultura.

Ao longo da história a própria sociedade racionaliza a questão da distribuição desigual de recompensas, com base na sua superioridade ou mesmo na vontade de Deus. A própria necessidade de racionalização, no entanto, indica que as sociedades reconheceram algo de uma questão moral em seus sistemas de produção e recompensa.

A emergência da racionalidade característica do sistema de mercado foi concomitante ao surgimento de um novo estrato social (os dos pescadores artesanais com embarcações 6 motorizadas que exploram o "mar de fora") e ambos decorreram de mudanças no sistema de comercialização do pescado-especialmente fixação de um preço de mercado - e, em menor grau, da introdução de novas técnicas de captura, fato que também foi resultado da nova comercialização (MOURÃO, 1971).

Fato este explicado porque na década de 1970, o governo deu um grande incentivo a expansão da atividade pesqueira, proporcionando o surgimento e consolidação da pesca industrial, neste sentido, tanto a pesca quanto as comunidades de pescadores começaram a ser percebidas dentro de um contexto mais amplo da sociedade nacional, da penetração das relações capitalistas no setor, dos conflitos entre pesca realizada nos moldes da pequena produção mercantil e a capitalista, etc.

A atividade pesqueira é institucionalizada, a divisão do trabalho e a distribuição dos lucros, mesmo dentro do setor industrial ou até mesmo do artesanal, os atores sociais tem seus papéis bem definidos.

Émile Durkheim, mostrando o antagonismo entre as sociedades industriais e tradicionais, em uma das suas obras mais importantes **Divisão do Trabalho Social**, onde fala de uma nova ordem moral, resultante da divisão do trabalho, cada vez mais complexa, alega que anterior a industrialização normas tradicionais mantinham as pessoas unidas, que eram seguidas às cegas já que todas eram socializadas no mesmo padrão. A semelhança cultural

produzida dava à sociedade sua coesão e sua ordem moral, e com sua intrincada divisão do trabalho, todo homem era um trocador, contribuindo com o produto de seu trabalho e dependendo do produto do trabalho dos outros. Neste tipo de sociedade deve resultar uma nova ordem moral, baseada no crescente sentimento de interdependência. Todo homem pode ser diferente, pode haver um crescente grau de individualidade, mas a sociedade será coesa, porque, as novas normas, baseadas na interdependência, determinará o que é justo, aspecto este que na pesca artesanal já se encontra institucionalizado.

Porém esta industrialização/capitalização da pesca ocasionou além de conflitos, a pauperização das populações tradicionais, fruto desses processos, é muitas vezes extrema, associada à perda dos direitos históricos sobre as áreas em que viviam. Essa pauperização conduz as comunidades de moradores tradicionais a explorar intensamente os recursos naturais, o que desencadeia uma condição socioeconômica precária (DIEGUES & ARRUDA, 2001).

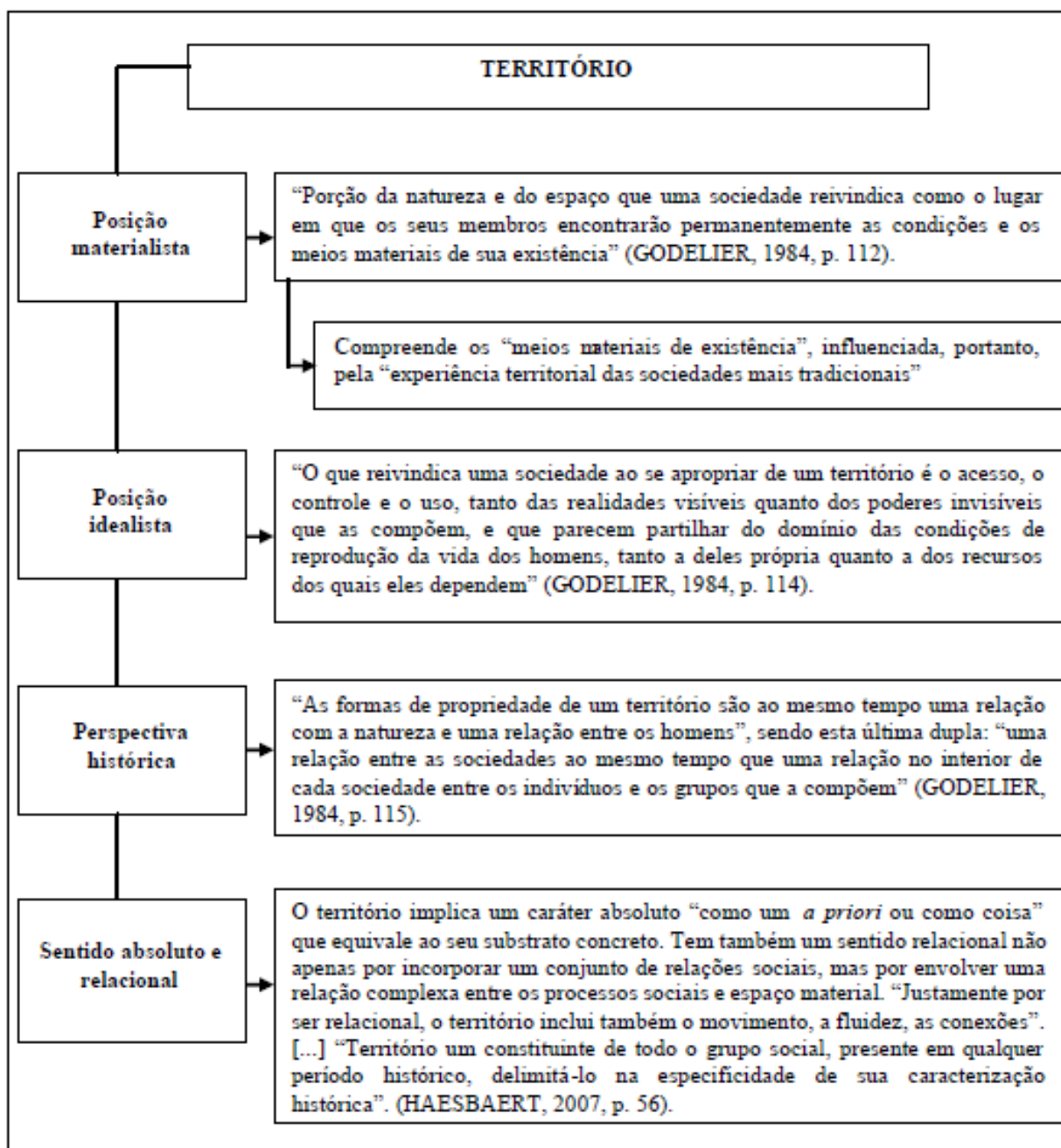
Após a análise histórica das relações sociais e laborais das comunidades de pescadores, considerando que a importância da pesca artesanal que reside muito além do aspecto econômico, chegamos ao ponto alto deste discurso, o pescador artesanal, o viver em comunidade (já que a pesca é uma atividade de ajuda mútua) e o território.

Para Durkheim (apud LIMA JÚNIOR, 2009) o conceito de comunidade poderia ser explicado através do aspecto que mantinha a sociedade unida. Afeito aos conceitos de divisão do trabalho na sociedade, o conceito de comunidade foi interpretado por Durkheim, como duas dimensões de solidariedade: a mecânica e a orgânica. A mais antiga baseava-se em similaridades e localização compartilhada, a segunda em diferenças e interesses compartilhados.

Neste sentido, de acordo com Maldonado (1986) a forma de divisão ou de delimitação do espaço produtivo no mar é feita através do estabelecimento tradicional de bancos de pesca explorados por um ou mais grupos. Através do conhecimento dos caminhos marítimos e do comportamento das diversas espécies de peixe e crustáceos, os pescadores realizam o acesso aos bons locais de pesca. Aqui é importante a tendência ao segredo e à ocultação das rotas, comportamento bastante frequente num processo de apropriação simbólica do recurso, a qual está diretamente ligada a territorialidade dos pescadores. Neste seguimento, também conforme Maldonado (1993), a territorialidade “corresponde aos processos e mecanismos

pelos quais os grupos estabelecem, mantêm e defendem o usufruto ou a posse de espaços interessantes”, a Figura 10 apresenta uma síntese das diferentes concepções de território.

Figura 10: Concepções sobre território.



Fonte: Carvalho (2001) adaptado de Haesbaert (2007, p. 46-56)

Basicamente o território está vinculado a existência material e intangível (tradição) destas populações.

Maldonado (1993) afirma que no mar, os territórios vão além de espaços simplesmente demarcados: “são lugares conhecidos, nomeados, usados e defendidos. A familiaridade de cada grupo [...] com uma dessas áreas marítimas cria territórios que são incorporados à sua tradição”.

A territorialização do mar e seu ordenamento encontram-se institucionalizados através de práticas tradicionais, porém estes não são reconhecidos formalmente pelo Estado, as políticas que asseguram a regularização de terras de pescadores artesanais ainda são incipientes, salvo exemplos como a implantação de Reservas Extrativistas; em razão disso existe uma Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, Neste sentido, a criação e implantação de Áreas de Preferência garantem a formalização do direito ao território de pescadores artesanais, que se confundem com jangadeiros, açorianos, quilombolas, caiçaras e indígenas; como explicado anteriormente, promovendo a salvaguarda de sua cultura e tradição.

Além da territorialização, a criação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência é um instrumento de reconhecimento do território tradicionalmente ocupado por estas comunidades até então invisíveis. Esta demanda existe há muito tempo, os PCTs reivindicam este reconhecimento através da Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, com um Projeto de Lei Popular, iniciada em 2012 e com previsão de término em 2015, proposto pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais, considerando a importância que o território tem para a sobrevivência cultural destas comunidades, são objetivos desta campanha:

OBJETIVO 1: Dois mil pescadores e pescadoras por estado com conhecimento dos seus direitos sociais e afirmam sua identidade pesqueira artesanal. OBJETIVO 2: Comunidades pesqueiras afirmando-se em sua identidade específica, com o propósito de se empoderar na defesa do seu território e na consolidação enquanto comunidade articulada e reconhecida frente à sociedade. OBJETIVO 3: As comunidades pesqueiras artesanais debatendo e demonstrando a viabilidade de sua economia da pesca, a qual garante a sua sobrevivência e reprodução social, com qualidade de vida superior ao modelo do capital. OBJETIVO 4: A sociedade encampa a campanha de regularização dos territórios pesqueiros. OBJETIVO 5: As comunidades tradicionais pesqueiras conhecem e fazem valer as leis para garantir os territórios pesqueiros tradicionais. OBJETIVO 6: Comunidades pesqueiras conquistam instrumento jurídico que reconheça e regularize os territórios tradicionais pesqueiros (MPP, 2012).

Figura 11: Caiçaras



Fonte: <http://professorluizjose.blogspot.com.br/2013/09/pujante-povo-caicara.html>, acesso em 15 de novembro de 2015.

As comunidades caiçaras, segundo Diegues (1988), ao tratar sobre as populações tradicionais, apresentam como uma de suas principais características a pesca harmonizada com os ciclos originais de recuperação da natureza, possuindo uma estreita vinculação com a biodiversidade do ambiente nos quais vivem: a Mata Atlântica. Destarte, também de acordo com Diegues (1988), estas comunidades localizam-se no litoral dos estados do Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro.

Estima-se que os caiçaras – descendentes tanto de indígenas, portugueses e africanos – surgiram a partir dos ciclos econômicos da economia brasileira, a princípio (antes do século XVIII) fornecendo aos centros urbanos e comerciais produtos não produzidos pela monocultura exportadora, em especial peixe e farinha de mandioca, que às vezes produziam como excedente e a partir do século XVIII, com desocupação em massa do litoral, uma economia agrícola (banana e chá, principalmente). Entretanto, o fim de ciclos econômicos impôs, em certa dimensão, um isolamento dessas sociedades das metrópoles, o que efetivou a criação de uma cultura própria, distinguindo-se tanto dos cidadãos “comuns” quanto dos caipiras (embora tenha com estes algumas semelhanças) analisados por Antônio Candido (1964). Isto é, a sua principal característica seria justamente viver no litoral destas cidades, em contato profundo com a natureza e diante de certo isolamento, e sobreviver de uma forma

muito próxima à dos indígenas originais, conciliando pesca em canoas, agricultura de coivara (técnica indígena), etc., com outros elementos como casas de pau a pique (africano), mas sempre mantendo um aspecto brasileiro, isto é, sem se distinguir da civilização brasileira como fazem as tribos indígenas (CARVALHO, 2010).

A cultura caiçara também passou por um momento de considerável transformação a partir da década de 50, quando, com o contato com imigrantes japoneses, populariza-se a utilização de barcos a motor e, assim, a economia destes povos passa a se voltar mais centralmente para a pesca (MUSSOLINI, 1980), fazendo com que eles possam facilmente ser integrados, na maioria das vezes, no conceito de **pescadores artesanais**. Algumas localidades seguem realizando a agricultura, mas logicamente com menos intensidade e voltando-se apenas para a subsistência, ainda mais depois da promoção da revolução verde no país, pela década de 60, que, ao introduzir novos métodos de cultivo e se popularizar também junto a agricultores familiares, diminuiu bruscamente a disputa da comercialização destes produtos pelas populações caiçaras – os quais também, graças ao avanço dos barcos e da pesca, encontravam meios mais fáceis para irem à cidade e comprarem lá esses produtos.

Outro elemento comum destas comunidades (as quais se vê em certo sentido até hoje) era sua predisposição de, devido a oportunidades econômicas surgidas em momentos de prosperidade de algum setor, mudar suas atividades tradicionais para aquela do momento, mas, a partir de quando a estagnação econômica voltasse naquele setor, logo retornavam às suas tradições sem problemas. Isto quer dizer que as comunidades caiçaras, embora, em um tempo remoto, tivessem ficado mais ou menos isoladas da civilização hegemônica, apresentavam **uma capacidade de adaptação cultural** bastante grande, o que lhes aproximava das cidades grandes (MOURÃO, 1971), apresentando um grande potencial para inovar a tradição através da aquicultura. Hoje tal processo se demonstra bastante semelhante, talvez com a exceção de que menos caiçaras retornem às suas comunidades -- embora, de fato, eles ainda costumem, em geral, a voltar para a pesca. Mas a rotação entre os dois espaços – cidade e rural – encontra-se ainda bastante comum, sendo exemplar, por exemplo, o caso de pessoas que vivem da pesca pelo ano inteiro, mas, nas épocas de temporada, arranjam bicos para aumentar a renda do mês (DIEGUES, 2000).

O emprego no setor de serviços, por exemplo, é um importante fator de dispersão dos jovens caiçaras, os quais costumam – não surpreendentemente, devido à baixa escolaridade

e poucas oportunidades formativas na região – ser empregados nos trabalhos mais precários da cidade, como construção civil e emprego doméstico, e viver em favelas e outros espaços urbanos irregulares. A expansão de unidades de conservação restritivas também joga papel importante no empobrecimento dos caiçaras, o que força suas transições para outras atividades econômicas – muitas vezes, porém, embora troquem de emprego, mantêm-se na comunidade, dependendo da proximidade com a cidade (DIEGUES, 2000; ADAMS, 2002).

Embora, de fato, essas populações possuam laços comunitários, existindo quase como uma rede de parentesco em determinadas comunidades, em semelhança bastante clara com o camponês, há características capitalistas presentes na sua economia. Como já foi dito, a proximidade da cidade também contribui para isto: a comercialização do pescado torna-se mais fácil e a sua adaptabilidade logo lhes permitiu incorporar os elementos capitalistas à sua cultura. Não à toa, é comum ver em certas ilhas restaurantes, pousadas, etc., sendo ainda mais comum se estas possuem visita comum de turistas. Mas, por outro lado, a execução de festas e mutirões comunitários, assim como as relações de reciprocidade entre os diferentes integrantes da vila, destoam-se do modelo capitalista tradicional e demonstram que, na verdade, existe uma apropriação destes elementos mais para obter condições de vida de maior qualidade do que pelas tradições originais das comunidades caiçaras, as quais, apesar de sua inserção na economia capitalista, seguem vivas e bastante presentes no cotidiano dessas populações.

Entretanto, ainda assim, tais comunidades caiçaras ainda são efetivamente ameaçadas por certos atores e agentes que, em certa medida, forçam sua descaracterização: a especulação imobiliária, por exemplo, ao tirá-los de suas terras cumpre papel exemplar; da mesma forma, o turismo de massa, o conservacionismo ambiental, etc., contribuem indiretamente, mas possuem papel importante nesta gradual corrosão da cultura e tradição caiçara. E, é claro, assim deve-se apontar, sem contar outros elementos importantes que ameaçam comumente os pescadores tradicionais: a pesca predatória, implantação de portos, poluição, etc.

Por conseguinte, o cenário das comunidades caiçaras, da década de 60 até 90, seguiu-se, predominantemente – para não dizer unicamente –, este caminho, mas, como já discutido anteriormente, a partir da constituição de 88 emergem novos personagens em cena que, reivindicando a diversidade cultural nacional, fomentarão a mobilização destes grupos ameaçados. É a partir deste momento que vê-se surgir variadas tentativas de resgate da sua

cultura e proteção de seus meios de vida: ONGs e movimentos sociais buscarão conservar as tradições, que vão desde o fandango, como a Associação de Cultura Popular Mandicuera, por exemplo, até as práticas sustentáveis de lidar com a natureza e a biodiversidade, enquanto movimentos sociais de todo o país, a partir da pressão política, garantirão mudanças substantivas nas políticas públicas em torno das comunidades tradicionais, incluindo-se aqui, é claro, os pescadores artesanais e os povos caiçaras.

Assim sendo, toma-se, para utilizar uma metáfora, o principal antídoto contra a extinção de tais comunidades: o autorreconhecimento destas enquanto tais e a aplicação de políticas públicas garantidoras da manutenção de seu estilo de vida. Mas, logicamente, tais condições jamais se refletem cristalizadas, inertes na realidade social: pelo contrário, são dinâmicas e sempre se modificam de acordo com a transformação das condições econômicas e sociais da região na qual vivem. Por isso mesmo, as situações podem variar consideravelmente dependendo do local no qual se vive, sendo a presença caiçara mais ou menos ampla.

Quilombolas e o reconhecimento territorial

Figura 12: Comunidade Quilombola



Fonte: <http://novacartografiasocial.com/fundacao-cultural-palmares-certifica-5-comunidades-quilombolas-no-municipio-de-barreirinha-amazonas/>, acesso em 15 de novembro de 2015.

Para os fins do Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

Os remanescentes de comunidades de quilombos se constituíram a partir de uma grande diversidade de processos, que incluem as fugas com ocupação de terras livres e geralmente isoladas, mas também as heranças, doações, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado, a simples permanência nas terras que ocupavam e cultivavam no interior das grandes propriedades, bem como a compra de terras, tanto durante a vigência do sistema escravocrata quanto após a sua extinção (SCHMITT *et al.*, 2002).

Uma característica de extrema relevância referente a comunidade quilombola é o sentimento de pertencimento a terra, parte da sua identidade étnica e da sua territorialidade.

Nesta perspectiva, diferentemente das duas categorias anteriores, os direitos das comunidades quilombolas a propriedade de suas terras e a proteção da sua tradição e identidade estão assegurados pela Constituição Federal de 1988 pelos artigos 215 e 216 e pelo artigo 168 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O processo de regularização de terras quilombolas é feito pelo INCRA, cabe citar que neste caso é o território terrestre e, não marítimo, que é reconhecido.

Figura 13: Indígena



Fonte: <http://www.cultivandoaguaboa.com.br/noticias/dia-de-campo-em-santa-helena-mostrara-potencial-da-cadeia-produtiva-do-pacu> , acesso em 04 de dezembro de 2015.

Nos termos da Convenção 169 da OIT povos de países independentes, são considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

A definição dada pelo estatuto do índio (Lei 6.001/73), conceitua em seu artigo 3º indígena como: "...todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional."

Neste sentido, considerando que a identidade e pertencimento étnico não são conceitos estáticos, mas processos dinâmicos de construção individual e social, dessa forma, não cabe ao Estado reconhecer quem é ou não indígena, mas garantir que sejam respeitados os processos individuais e sociais de construção e formação de identidades étnicas (FUNAI, 2015). Isto posto, o critérios utilizados para o reconhecimento de povos indígenas consistem:

a) na auto declaração e consciência de sua identidade indígena;

b) no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem;

Dando sequência a caracterização destes, os povos indígenas ocupam, transformam e ressignificam seus espaços, segundo suas escolhas, tradições, normas e ritos – suas culturas enfim – estabelecendo assim, formas de uso dos recursos naturais e de controle sobre os territórios tradicionais.

Neste sentido o uso de recursos como o pescado, a prática da pesca e a simbologia do mar como território tradicional, também se aplica aos grupos indígenas.

A pesca, praticada pelos índios, é uma atividade anterior à chegada dos navegadores portugueses ao Brasil, e peixes, crustáceos e moluscos eram parte importante de sua dieta alimentar. Os inúmeros sambaquis, depósitos de conchas encontrados em sítios arqueológicos ao longo do litoral atestam a importância da atividade da pesca e coleta (DIEGUES, 1999).

Destarte no que concerne a haliêutica indigenista, Jean de Léry, em meados do século XVI, descreve com detalhes a pesca praticada pelos índios Tupimbás:

Terminando, direi, ainda, a respeito do modo de pescar dos tupinambás, que além das flechas usam também espinhas à feição de anzóis, presas a linhas feitas de uma planta chamada tucom. Também penetram no mar e nos rios tem jangadas, a que chamam piperis: são feitas de cinco ou seis paus redondos. Quando o tempo está bom e os selvagens pescam separadamente, parecem de longe, tão pequenos se vêem, macacos ou melhor rãs, aquecendo-se ao sol em achas de lenha soltas na água... (Léry 1941).

Relatos como este corroboram com o fato da pesca ser uma atividade tradicional de comunidades indígenas.

Assim como as comunidades remanescentes de quilombo os povos indígenas possuem seu direito ao território garantido, o processo regularização fundiária de terras indígenas tradicionalmente ocupadas é regulamentado pelo artigo 17 da Lei 6.001/73, Estatuto do Índio, pelo Decreto 1.775/96 e pela Portaria nº 14/MJ, de 9/01/1996 e, indica que estas serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto, neste caso é importante lembrar que esta regularização é feita em território terrestre e não marítimo.

Figura 14: Jangadeiros



Fonte: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/06/cultura/1430940838_944049.html, acesso em 15 de novembro de 2015.

Os jangadeiros são majoritariamente pescadores marítimos que habitam a faixa costeira situada entre o Ceará e o sul da Bahia; pescando com jangadas. Como foi citado anteriormente a jangada era utilizada pelos índios brasileiros (chamada piperis); a embarcação, utilizada atualmente com vela e leme para a pesca em alto mar, foi fruto de várias adaptações introduzidas pelos europeus e pelos africanos.

Já no início do século XVI existem registros que essas embarcações eram utilizadas para a pesca pelos escravos africanos na capitania de Pernambuco (SILVA, 1993).

No século XIX Luís Câmara Cascudo em sua obra *Jangadeiros* de 1957 afirma que data do século XVIII o aparecimento de povoados de pescadores, em sua grande maioria jangadeiros.

As jangadas servem tanto para pesca estuarina quanto costeira. Assim como os outros PCTs possuem muitos saberes tradicionais relacionados ao ambiente que vivem:

Os jangadeiros têm demonstrado um grande conhecimento da diversidade das espécies de pescado que capturam, conhecendo a sazonalidade, os hábitos migratórios e alimentares de um grande número de peixes, sobretudo os de fundo. As atividades em terra são menos importantes que a pesca para essas comunidades de pescadores marítimos. No entanto, extraem dos coqueiros uma fonte complementar de renda, realizando também, algumas vezes, roças de mandioca da qual extraem a farinha (DIEGUES et al. 2000).

Uma publicação que deve ser citada e considerada, principalmente por uma das áreas propostas ser nessa localidade é o de Hélio Galvão: *Novas Cartas da Praia* (1968) onde o autor faz uma etnografia dos pescadores de jangada de Tibau do Sul, (Rio Grande do Norte), no Nordeste, indicando a existência histórica desta categoria de PCTs no município.

Açorianos pesca e tradição no sul do país

Figura 15: Açorianos



Fonte: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2012/06/pescadores-recolhem-cerca-de-oito-toneladas-de-tainha-em-garopaba-3788929.html>, acesso em 15 de novembro de 2015.

Os açorianos são descendentes de imigrantes da Ilha dos Açores, Ilha da Madeira e portugueses continentais que se estabeleceram no litoral de Santa Catarina e Rio Grande do Sul a partir de meados do século XVIII, este grupo manteve traços culturais um tanto peculiares, assim como os caiçaras, devido a miscigenação com negros e índios.

Os açorianos eram caracterizados pela prática da agricultura e pesca:

Como grande parte deles viviam isolados, de início garantiram sua subsistência tomando emprestado técnicas e espécies cultivadas dos indígenas, como, por exemplo, a mandioca. O óleo para iluminação era retirada de peixes e baleias. As igrejas eram o ponto de encontro para onde iam, aos domingos, usando carroças e carros de boi. Na pesca, ainda no século XVIII, dedicaram-se à captura da baleia, com uma embarcação chamada baleeira e que se tornou fundamental para os outros tipos de pesca realizados até hoje (DIEGUES et al. 2000).

Com o aumento da urbanização nas localidades onde a comunidade açoriana se encontrava iniciou-se uma especialização nas atividades pesqueiras, em detrimento da agricultura embora, até recentemente, na maioria das vezes, os açorianos exercessem conjuntamente a pesca e a lavoura (BECK,1989).

Esta comunidade, diferentemente das outras, devido sua grande especialização nas artes de pesca e costume de migrar, dependendo da época de ano, entre o Rio Grande do Sul e São Paulo, começaram a apresentar características industriais de captura.

Como citado anteriormente, na década de 1970 o Governo Brasileiro incentivou a expansão da atividade pesqueira, com a especialização e industrialização da atividade, os estoques foram sobreexplorados, com isso algumas das empresas catarinenses migraram para outros lugares.

No litoral catarinense ficaram sobretudo as comunidades de açorianos que se dedicam à pequena pesca e, mais recentemente, ao cultivo de mexilhão. As décadas de 70 e 80 também trouxeram outras mudanças importantes no litoral catarinense, com a introdução do turismo e das residências secundárias. Muitos desses pescadores, como resultado da expansão urbana e da diminuição dos estoques, transferiram-se para o setor de serviços, atendendo o grande contingente de turistas nacionais e estrangeiros que passam a temporada de verão no litoral catarinense e rio-grandense (DIEGUES et al. 2000).

A tabela abaixo sintetiza as categorias e localização dos povos e comunidades tradicionais que poderão ser beneficiados com a criação e implantação de Áreas de Preferência no Brasil.

Quadro 6: Categorias e Localização de PCTs que poderão ser beneficiados com a criação e implantação de Áreas de Preferência

CATEGORIA DE PCT	LOCALIZAÇÃO
Pescadores Artesanais	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
Caiçaras	Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná
Quilombolas ¹⁵	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
Indígenas ¹⁶	Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
Jangadeiros	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia
Açorianos	Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: A autora, 2015.

CAPÍTULO 4: Processo de Implantação de Áreas de Preferência – Benchmarking dos Procedimentos e Critérios de Reconhecimento Territorial e Regularização Fundiária dos PCTs

Uma forma de determinar o processo para implantação de Faixas ou Áreas de Preferência é a comparação com os procedimentos adotados por outros órgãos, para o reconhecimento territorial e regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais, visando adaptar o método do Ministério da Pesca e Aquicultura a realidade e, implementar

¹⁵ Segundo resultados dos Grupos de Trabalho da População Quilombola do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, deve-se ressaltar que os estados foram indicados, todavia, não houve indicação se estes se encontram na costa.

¹⁶ Segundo resultados dos Grupos de Trabalho de Povos Indígenas do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, deve-se ressaltar que os estados foram indicados, todavia, não houve indicação se estes se encontram na costa.

melhorias que sejam significativas. Neste sentido utilizaremos como referencial qualitativo os procedimentos de:

- Regularização dos territórios pertencentes à comunidades quilombolas;
- Processo de demarcação de Terras Indígenas;
- Demarcação de Reservas Extrativistas e o reconhecimento do direito consuetudinário de PCTs;

4.1 Regularização dos Territórios pertencentes à Comunidades Quilombolas

O marco regulatório que disciplina o reconhecimento de território das comunidades remanescentes de quilombos é o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que lhes confere a propriedade definitiva de suas terras, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A nível infraconstitucional o Decreto nº 4.887 regulamenta o procedimento para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, reconhecendo o direito territorial das populações remanescentes quilombolas.

Neste sentido é importante também citar a definição de comunidades quilombolas dada por este decreto: **grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.**

A competência da regularização fundiária é determinada pela Instrução Normativa nº 57 do INCRA de 20 de outubro de 2009 e, de acordo com o artigo 5º: Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a desintrusão, a titulação e o registro imobiliário das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência comum e concorrente dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Outro aspecto importante que deve ser apontado é o papel da Fundação Cultural Palmares neste processo, segundo o artigo 6º - A caracterização dos remanescentes das comunidades quilombolas será atestada mediante autodefinição da comunidade.

Parágrafo único. A autodefinição da comunidade será certificada pela Fundação Cultural Palmares, mediante Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos do referido órgão, nos termos do § 4º, do art. 3º, do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Segue abaixo o fluxograma dos procedimentos de regularização fundiária destas comunidades e o passo a passo do processo dentro do INCRA

Figura 16: Regularização Fundiária Em Terras De Quilombos Instrução Normativa INCRA Nº 57/2009 - Fluxograma Detalhado Do Procedimento



Fonte: AGU, 2014.

Quadro 7: Quadro Atual Da Política De Regularização De Territórios Quilombolas No Incra

<p style="text-align: center;">Processos Abertos</p> <p>Trata-se da abertura do processo administrativo no âmbito do INCRA, devidamente autuado, protocolado e numerado. O processo poderá ser iniciado por ofício pelo INCRA ou a requerimento de qualquer interessado, das entidades ou Associações representativas de quilombolas. Pode ser feito pela simples manifestação da vontade da parte, apresentada por escrito ou verbalmente, caso em que será reduzida a termo por representante do INCRA.</p>
<p style="text-align: center;">Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID</p> <p>É um relatório técnico produzido por uma equipe multidisciplinar do INCRA, criada por Ordem de Serviço. Sua finalidade é identificar e delimitar o território quilombola reivindicado pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. O RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agrônômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças: relatório antropológico; levantamento fundiário; planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades remanescentes de quilombo, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiras de todo o seu entorno; cadastramento das famílias remanescentes de comunidades de quilombos; levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, terras indígenas ou situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; parecer conclusivo. Após a sua conclusão, o mesmo deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional – CDR e ser publicado na forma de Edital, por duas vezes consecutivas nos Diários Oficiais da União e do Estado, assim como afixado em mural da Prefeitura.</p>
<p style="text-align: center;">Portaria de Reconhecimento do Território</p> <p>Após a publicação do RTID decorre um prazo para o recebimento de eventuais contestações de interessados particulares ou outros órgãos governamentais. Caso haja contestações, estas serão analisadas e julgadas pelo CDR, ouvindo os setores técnicos e a Procuradoria Regional. Da decisão contrária, cabe recurso ao Conselho Diretor do INCRA. Se forem procedentes, o Edital publicado precisa ser retificado e republicado, caso contrário, o RTID é aprovado em definitivo. A partir daí, o Presidente do INCRA publica Portaria reconhecendo e declarando os limites do território quilombola. A Portaria de Reconhecimento do Território Quilombola é publicada no Diário Oficial da União e do Estado.</p>
<p style="text-align: center;">Decreto de Desapropriação por Interesse Social.</p> <p>No caso do território se localizar em terras públicas, esta etapa é desnecessária. Em sendo terras da União, esta será titulada pelo INCRA ou pela SPU. Em sendo terras estaduais ou municipais, a titulação cabe ao respectivo ente da federação. Por outro lado, no caso da área quilombola estar localizada em terras de domínio particular é necessário que o Presidente da República edite um Decreto de Desapropriação por Interesse Social de todo o território. A partir daí, cada propriedade particular pertencente a não quilombola da área deverá ser avaliada por técnico do INCRA, após o que será aberto o respectivo procedimento judicial de desapropriação e indenização do(s) proprietário(s). A indenização se baseia em preço de mercado e ocorre em dinheiro, pagando-se o valor da terra nua e das benfeitorias para os títulos válidos e apenas das benfeitorias no caso de títulos inválidos ou área de domínio sem título correspondente.</p>

Fonte: INCRA-DFQ, 2014.

Quando o território é um bem da União, a Portaria Interministerial MDA/MPOG nº 210, de 13 de junho de 2014, delegou competência ao MDA, para outorgar a CDRU aos beneficiários de projetos federais de assentamento de reforma agrária e a grupos remanescentes das comunidades dos quilombos ou a transferência do domínio pleno de terrenos rurais da União, contemplados nos incisos I, III, IV e VII do art. 20 da Constituição Federal, que estejam sob

gestão exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPU/MP. O artigo 1º, parágrafo único apresenta a seguinte redação:

A delegação que trata o caput abrange as áreas da União que caracterizadas como várzeas, ilhas, terrenos de marinha, terrenos marginais e seus acréscidos, bem como outras áreas adquiridas ou atribuídas legalmente à União, apenas quando geridas exclusivamente pela SPU/MP.

4.2 Processo de Demarcação de Terras Indígenas

O processo de demarcação de terras indígenas tradicionais é regulamentado pelo artigo 17 da Lei 6.001/73, Estatuto do Índio, pelo Decreto 1.775/96 e pela Portaria nº 14/MJ, de 9/01/1996 e, indica que estas serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.

Para um maior entendimento do processo de demarcação é necessário compreender as diferentes modalidades de Terras Indígenas:

***Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas:** São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.*

***Reservas Indígenas:** São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.*

***Terras Dominiais:** São as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.*

***Interditadas:** São áreas interditadas pela Funai para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. (FUNAI, 2015)*

Nos termos do mesmo Decreto, a **regularização fundiária de terras indígenas tradicionalmente** ocupadas compreende as seguintes etapas:

Figura 17: Processo de Demarcação de Terras Indígenas

Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai:

Fundamentados em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, estudo antropológico de identificação.



Contraditório administrativo

Corolário do princípio do devido processo legal é assegurado não só em processos judiciais, mas também em processos administrativos por expresse comando constitucional, constituindo direito fundamental dos administrados.



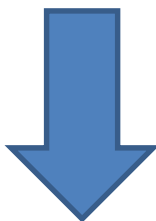
Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça

Superada a questão acerca do contraditório, os estudos e pareceres referentes às contestações, após aprovação da FUNAI, são encaminhados ao Ministro da Justiça, para apreciação da proposta apresentada pelo órgão indigenista, referente aos limites da terra indígena, e das razões apresentadas pelos contestantes.



Demarcação física

O Ministro da Justiça, se aprovar os estudos feitos pela FUNAI, por meio de Portaria publicada no Diário Oficial da União, declara de a terra de ocupação tradicional do grupo indígena especificado, indicando a superfície, o perímetro, seus limites e determina a demarcação física.



Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não-índios, a cargo do Incra;



Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República



Retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não-índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra



Registro das terras indígenas na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai



Interdição de áreas para a proteção de povos indígenas isolados, a cargo da Funai

Fonte: FUNAI (2015); SANTOS (2012)

4.3 Demarcação de Reservas Extrativistas e Reconhecimento do Direito Consuetudinário de PCTs

O processo de demarcação de reservas extrativistas é regulamentado pela Lei nº 9.985, Convenção nº 169 da OIT, Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008 e, Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007.

O primeiro passo para a criação de uma Reserva Extrativista (RESEX) é a manifestação de interesse das comunidades tradicionais:

[...] é obrigatório, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18/9/2007, que as comunidades tradicionais ou sua representação solicitem, formalmente, ao ICMBio a criação da Unidade de Conservação, uma vez que sua participação na proteção e na gestão desses espaços é pré-requisito de sua existência (BRASIL, 2014).

A solicitação da população tradicional pode vir acompanhada de manifestações de apoio de instituições governamentais, não-governamentais, comunidade científica e da sociedade civil organizada (art. 4º, parágrafo único, IN nº3 de 18/09/2007).

Ainda de acordo com a IN nº03 esta solicitação deve indicar, previamente, a área proposta para a criação da UC e o PCT envolvido, também deve descrever:

- Principais práticas produtivas;
- Recursos naturais manejados e o compromisso com o uso sustentável da Unidade.

Após o recebimento da solicitação o ICMBio deve emitir um parecer técnico que deve considerar: as características ambientais e o estado de conservação da área; a população tradicional, relacionado com a mesma e o seu nível de organização comunitária; a representatividade da demanda no contexto local; as características socioculturais e econômicas da população tradicional solicitante; as formas de uso e manejo tradicionais; os conflitos e ameaças; a situação fundiária; e; a importância ambiental e social da criação da RESEX.

§ 1º O parecer técnico deve avaliar a viabilidade da área para criação de uma RESEX ou RDS, podendo indicar outras categorias de Unidades de Conservação mais adequadas ou outros encaminhamentos possíveis para a resolução dos conflitos locais. § 2º Quando o parecer técnico for favorável à criação de uma RESEX ou RDS, deve ser formalizado o processo administrativo de criação pela Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais do Instituto Chico Mendes. Art. 8º O Instituto Chico Mendes indicará formalmente um responsável institucional para coordenar o processo de criação da Unidade, que deve trabalhar de forma articulada com representantes da população tradicional e, eventualmente, de instituições parceiras diretamente envolvidas com a área (art. 7º, IN nº3 de 18/09/2007).

A Lei nº 9.985/2000, artigo 22, § 2º indica a obrigatoriedade da aplicação procedimentos adequados da Convenção nº 169 da OIT, no que concerne a consulta a comunidade.

Devem ser apresentadas informações qualificadas sobre as implicações da criação da Unidade de Conservação federal para a população do interior, do entorno da Unidade proposta e demais interessados, de modo que os afetados direta e indiretamente possam se manifestar, expressando sua opinião e necessidades (BRASIL, 2014).

Por sua vez, a Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15/5/2008, define os procedimentos administrativos necessários à realização de estudos técnicos e de consulta pública para a criação de UCs federais.

Segundo o Art. 3º da IN nº 5 - Para a realização dos estudos técnicos poderá ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local, neste sentido o Art. 4º desta mesma IN apresenta a seguinte redação:

Os estudos técnicos devem apresentar: caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada; caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos; caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área; avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos; a caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; a caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das Florestas Nacionais; diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.

No que se refere a consulta pública:

A diretriz que orienta a consulta pública é a participação da sociedade, sendo recomendável a cautela de observar e de resguardar as formas próprias de expressão e de decisão de cada grupo, bem como os tempos necessários a cada fase. Ainda, segundo os princípios norteadores da Convenção nº 169 da OIT, a consulta e a participação dos povos interessados devem atender ao direito que possuem de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetam suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e o próprio território ocupado e utilizado. O processo de consulta deve ser precedido por publicidade, garantir a ampla participação da sociedade, devendo ser documentada a sua memória e registrado o seu histórico, bem como as questões e sugestões levantadas durante as reuniões (BRASIL, 2014).

A normativa que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal da categoria Reserva Extrativista é a Instrução Normativa nº 03, de 18 de setembro de 2007 e, para fins desta IN a definição utilizada para Povos e Comunidades Tradicionais é a mesma do Decreto nº 6.040 de 2007.

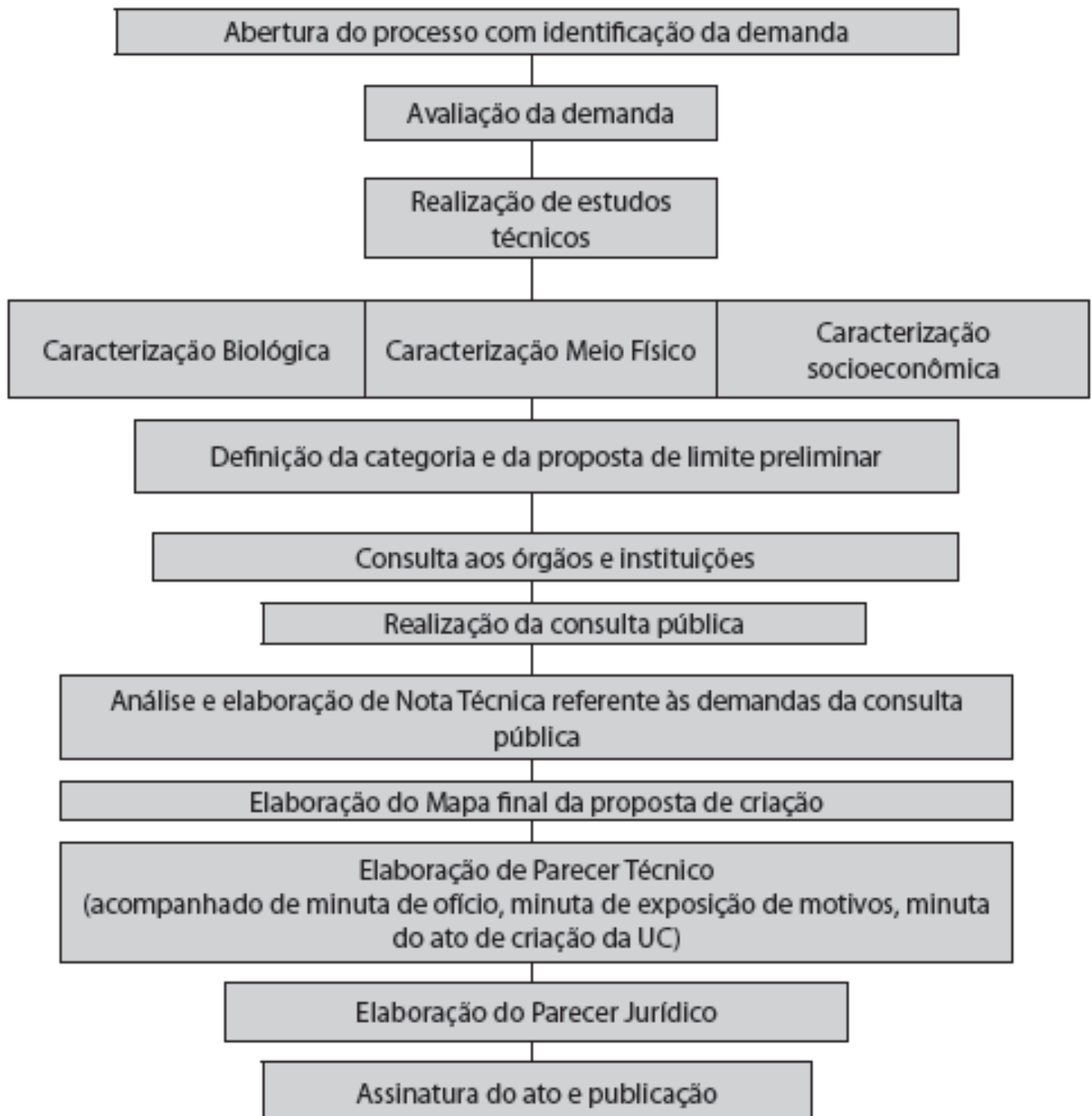
As diretrizes consideradas na criação de uma Reserva Extrativista no que diz respeito diretamente aos PCTs:

- I – a conservação da biodiversidade e a sustentabilidade ambiental;*
- II - a transparência do processo de criação e a adequação à realidade local; III – o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social;*
- IV – o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;*
- V - a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da Unidade;*
- VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e,*
- VII – a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais (art. 3º, IN nº3 de 18/09/2007).*

É importante ressaltar que quando a modalidade de UC escolhida for RESEX, esta deve estar fundamentada nos seguintes estudos: Estudo socioambiental; e estudo fundiário.

Abaixo segue o fluxograma dos procedimentos para a criação de uma RESEX.

Figura 18: Fluxograma dos procedimentos para criação de RESEX.



Fonte: OLIVEIRA, 2010.

No caso de Reservas Extrativistas a concessão de uso das áreas é repassada pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU a comunidade tradicional nela inserida, através de um contrato de concessão de direito real de uso.

A previsão legal do contrato de concessão de direito real de uso está no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, segundo o qual a concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. De modo geral, o domínio da unidade de conservação será da União e a transferência do usufruto para os moradores da unidade de conservação far-se-á pelo contrato de concessão de direito real de uso, e, enquanto estiverem assegurados os interesses ambientais da sociedade, estarão também assegurados os direitos dos grupos sociais que utilizam essas áreas de forma não predatória (BENATTI, 1999).

De acordo com a Portaria Interministerial nº - 436, de 2 de Dezembro de 2009, o fluxo da concessão de uso apresenta o seguinte procedimento:

Art. 1º O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MP, através da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, efetuará a entrega ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, das áreas de domínio da União, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, localizadas em Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, conforme Lei nº 9.985, de 2000.

§ 1º A entrega a que se refere o caput será feita pela Superintendência Estadual do Patrimônio da União ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, com os seguintes encargos, sem prejuízo do estabelecimento de outros:

- I - promover a regularização da situação fundiária das Unidades de Conservação localizadas em áreas da União;
- II - promover o apoio ao desenvolvimento sustentável das Unidades de Conservação Federais;
- III - **autorizar a formalização dos contratos de concessão de direito real de uso para benefício das comunidades tradicionais, beneficiárias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável Federais** (grifo meu); e

IV - proporcionar os meios e as condições para que os objetivos das unidades de conservação federais, observadas as limitações e finalidades de cada categoria, possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.

Ainda, de acordo com o art. 4º o processo de regularização da situação fundiária das comunidades extrativistas que tradicionalmente ocupam áreas da União situadas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável poderá ser iniciado mediante a outorga dos Termos de Autorização de Uso, na modalidade individual ou coletiva.

Quando o processo da concessão de direito real de uso das áreas ocupadas por estas populações estiver finalizado a Autorização de Uso será automaticamente cancelada.

4.4 Cessão de Uso Gratuito de Espaços em Corpos D'água de Domínio da União na Modalidade de Faixas ou Áreas de Preferência para Fins de Aquicultura

Segundo o artigo 20 da Constituição Federal de 1988 são considerados bens da união:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais (grifo meu);

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (grifo meu);

VI - **o mar territorial** (grifo meu);

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Também é importante recordar que o objetivo da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é promover o desenvolvimento sustentável e, prevalentemente, suscitar a garantia aos PCTs de seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica.

Neste sentido, uma das políticas de regulação do MPA, voltadas para PCTs e populações que se encontram em vulnerabilidade social, norteadas pelo “Planejamento e Ordenamento da Aquicultura” e pela “Implantação da Aquicultura em Águas Públicas”, é a implantação de Faixas ou Áreas de Preferência, ação que consiste em coordenar e orientar a instalação das mesmas em águas da União, na forma da legislação vigente.

Dentro desse quadro, a concessão (e não a doação ou venda) de uma área pública para as populações tradicionais parte do princípio de que a população beneficiada é “destinatária de um ‘núnus público’, decorrente de seu background e ‘nodus vivendi’ que a capacita para cumprir a finalidade da lei. Este é o supedâneo jurídico da dispensa de concorrência pública prévia, prevista no art. 15, § 1º do Decreto-Lei nº 2.300/8728, exigível em todos os contratos firmados pelo Poder Público” (BENATTI, 1999).

Atualmente, o processo seletivo público, para a cessão das áreas aquícolas delimitadas nos parques, pode ser oneroso ou não oneroso. A seleção de áreas não onerosas tem forte cunho social e são ofertadas gratuitamente, mediante licitação não onerosa observando parâmetros socioeconômicos. A seleção de empreendedores para as áreas onerosas é efetuada por meio de licitação onerosa, onde vencedor é aquele disposto a pagar mais pelo uso da área. (MPA, 2015).

A escolha da modalidade licitatória atual, concorrência do tipo seleção não onerosa, por tempo determinado de bem público para ente privado, é enquadrada como interesse público ou social, segundo o artigo 18, II, da Lei nº9.636, de 15 de maio de 1998.

Os aspectos socioeconômicos são avaliados mediante os parâmetros objetivos que caracterizam a capacidade de execução do projeto de aquicultura e o alcance dos objetivos sociais do Programa de Desenvolvimento da Aquicultura (Concorrência nº05/2014–MPA).

Tabela 2: Critérios de Habilitação Socioeconômica para os Parques Aquícolas Marinhos

Nº	Parâmetros de Pontuação da NHS	Documentos Aceitos	Valor	Pontuação Máxima
1	Filiação à entidade de economia solidária (associação, cooperativa, colônia de pescadores, etc) destinada às atividades pesqueiras ou aquícolas	Declaração ou ata da entidade	30	30
2	Participação em curso ou treinamento de piscicultura	Certificado ou declaração da entidade	10	10
3	Participação no Programa Bolsa Família	Cópia do Cartão do Benefício	20	20
4	Documento de inscrição em Programa de inclusão social do Governo Federal ou agraciado com seguro-defeso	Cópia do Cartão benefício ou requerimento do seguro defeso	20	20
5	Aquicultor ou pescador registrado no MPA	Carteira de pescador ou registro de aquicultor ou certidão provisória	10	10
6	Residentes nos municípios da região de demarcação dos Parques Aquícolas por pelo menos 2 anos	Declaração de Residência	10	10

Fonte: Concorrência nº05/2014-MPA

Considerando que as águas de domínio da União são bens públicos de uso comum¹⁷, como forma de avaliar a maneira mais indicada para cessão de Faixas ou Áreas de Preferência a particulares, deve-se observar as formas de utilização dos mesmos:

- **Autorização de uso:** *É o ato administrativo unilateral, discricionário e precaríssimo através do qual transfere-se o uso do bem público para particulares por um período de curtíssima duração.*
- **Permissão de uso:** *É o ato administrativo unilateral, discricionário e precário através do qual transfere-se o uso do bem público para particulares por um período maior que o previsto para a autorização.*
- **Concessão de uso:**
- *Concessão comum de uso ou Concessão administrativa de uso: É o contrato por meio do qual delega-se o uso de um bem público ao concessionário por prazo*

¹⁷ Bens Públicos são todos aqueles que integram o patrimônio da Administração Pública direta e indireta e, por sua vez, bens de uso comum são aqueles destinados ao uso indistinto de toda a população.

determinado. Por ser direito pessoal não pode ser transferida, “inter vivos” ou “causa mortis”, a terceiros;

- *Concessão de direito real de uso: É o contrato por meio do qual delega-se o uso em imóvel não edificado para fins de edificação; urbanização; industrialização; cultivo da terra. (Decreto-lei 271/67). Delega-se o direito real de uso do bem.*
- *Cessão de uso: É o contrato administrativo através do qual transfere-se o uso de bem público de um órgão da Administração para outro na mesma esfera de governo ou em outra. (WEBJUR, 2015)*

De acordo com a Instrução Normativa Interministerial nº 1, de 10 de Outubro de 2007, é de competência do MPA: delimitar os parques aquícolas e as faixas ou áreas de preferência, após a anuência dos demais órgãos públicos envolvidos, no âmbito de suas respectivas competências; manifestar-se quanto à conveniência e oportunidade da implantação do projeto proposto, bem como quanto às condições de impacto do empreendimento no meio formulando os planos de manejo dos parques aquícolas, que deverão estabelecer as diretrizes e condicionantes de exploração dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União; aprovar os projetos técnicos de aquicultura em espaços físicos em corpos d'água de domínio da União.

Após a aprovação pelo MPA do projeto técnico a SPU/MP efetiva a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União, as áreas definidas como prioritárias para instalação da atividade aquícola poderão ser declaradas de interesse público pela SPU/MP nos termos do art. 42 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 e do art. 18 do Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001:

Art. 42. Serão reservadas, na forma do regulamento, áreas necessárias à gestão ambiental, à implantação de projetos demonstrativos de uso sustentável de recursos naturais e dos ecossistemas costeiros, de compensação por impactos ambientais, relacionados com instalações portuárias, marinas, complexos navais e outros complexos náuticos, desenvolvimento do turismo, de atividades pesqueiras, da aquicultura, da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e minerais, aproveitamento de energia hidráulica e outros empreendimentos considerados de interesse nacional (grifo meu).

Parágrafo único. Quando o empreendimento necessariamente envolver áreas originariamente de uso comum do povo, poderá ser autorizada a utilização dessas áreas, mediante cessão de uso na forma do art. 18, condicionada, quando for o caso, à apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e respectivo relatório, devidamente

aprovados pelos órgãos competentes, observadas as demais disposições legais pertinentes (grifo meu) (art. 42 da Lei nº 9.636 de 15/05/1998)

Como descrito acima, a cessão de uso de áreas de uso comum do povo fundamenta-se nos termos do art. 18 da Lei nº 9.636:

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifo meu)

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de alveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

A Secretaria de Patrimônio da União também prevê a cessão de uso, também, como forma de regularização fundiária para outras atividades agropecuárias. A regularização fundiária são medidas jurídicas e socioambientais que tem por finalidade regularizar assentamentos informais e a titulação dos seus ocupantes, de maneira individual ou coletiva, garantindo o desenvolvimento das funções sociais da propriedade prevendo a salvaguarda do ambiente.

De acordo com o art. 2ª da lei 11.959 de 29 de junho de 2009 classifica aquicultura do seguinte modo: a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária.

Portanto é relevante a discussão dos procedimentos utilizados para regularização fundiária, considerando primeiramente, a aquicultura uma atividade agropecuária e, o viés de reconhecimento territorial da demarcação de Faixas e Áreas de Preferência

A Instrução Normativa nº 2, de 18 de dezembro de 2014, da Secretaria de Patrimônio da União, que estabelece os procedimentos utilizados na destinação de imóveis da União para regularização fundiária de interesse social, preconizando os seguintes instrumentos de regularização fundiária de interesse social:

Art. 8º No âmbito dos programas de regularização fundiária de interesse social em áreas da União poderão ser usados os seguintes instrumentos de destinação:

I - concessão de uso especial para fins de moradia – CUEM, nos termos da Medida Provisória nº 2220/2001, Lei nº 9.636/1998, Lei nº 10.257/2001 e IN SPU nº 02 de 23/11/2007;

II – concessão de direito real de uso – CDRU, nos termos do Decreto-Lei 271/67, da Lei nº 11.952/2009, Lei nº 9.636/1998, e Portaria SPU nº 89/2010;

III – cessão, nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e Lei nº 9.636/1998, na seguinte modalidade:

a) sob regime de Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, nos termos do Decreto-Lei nº 271/1967, da Lei nº 9.636/1998 e da Lei nº 10.257/2001;

IV – doação, nos termos da Lei nº 9.636/1998;

V - titulação de reconhecimento de domínio aos remanescentes das comunidades de quilombos;

VI - autorização de uso para comércio, nos termos do art. 9º da Medida Provisória nº 2.220/2001

[...] Seção II

Concessão de Direito Real de Uso – CDRU

*Art. 13 A Concessão de Direito Real de Uso será outorgada para fins de regularização fundiária e habitação de interesse social, urbanização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, **preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social** em áreas urbanas, nos termos do art. 7º do Decreto Lei nº 271/1967 (grifo meu).*

Art.14 A Concessão de Direito Real de Uso poderá ser outorgada gratuita e diretamente aos beneficiários finais que possuem renda mensal familiar não superior a 5 (cinco) salários mínimos, de forma individual ou coletiva (a associações e cooperativas ou conjunto de famílias) (grifo meu).

Outra modalidade de regularização de território feita para comunidades tradicionais é o TAUS – Termo de Autorização de Uso Sustentável, neste sentido, a Portaria nº 89, de 15 de Abril de 2010, artigo 1º, **vem disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla**

marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União (grifo meu).

Segundo o artigo 2º desta mesma portaria:

O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União:

I - áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais;

II - mar territorial,

III - áreas de praia marítima ou fluvial federais;

IV - ilhas situadas em faixa de fronteira;

V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais; VI - terrenos de marinha e marginais presumidos.

Ainda, contemplando o artigo 2º, as áreas definidas por este artigo, de acordo com o art. 4º serão outorgadas exclusivamente a grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição:

§1º É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda (grifo meu).

Em observância as atividades permitidas pela TAUS deve-se conceituar o agroextrativismo para avaliar se a aquicultura pode ser enquadrada como atividade agroextrativista. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2009):

Agroextrativismo: combinação de atividades extrativas com técnicas de cultivo, criação e beneficiamento; é orientado para a diversificação, consórcio de espécies, imitação da estrutura e dos padrões do ambiente natural, e uso de técnicas geralmente desenvolvidas a partir dos saberes e práticas tradicionais, do conhecimento dos ecossistemas e das condições ecológicas regionais.

Dentro deste contexto a aquicultura pode ser considerada uma atividade agroextrativista, pois vem complementar a pesca (extrativista), de maneira sustentável.

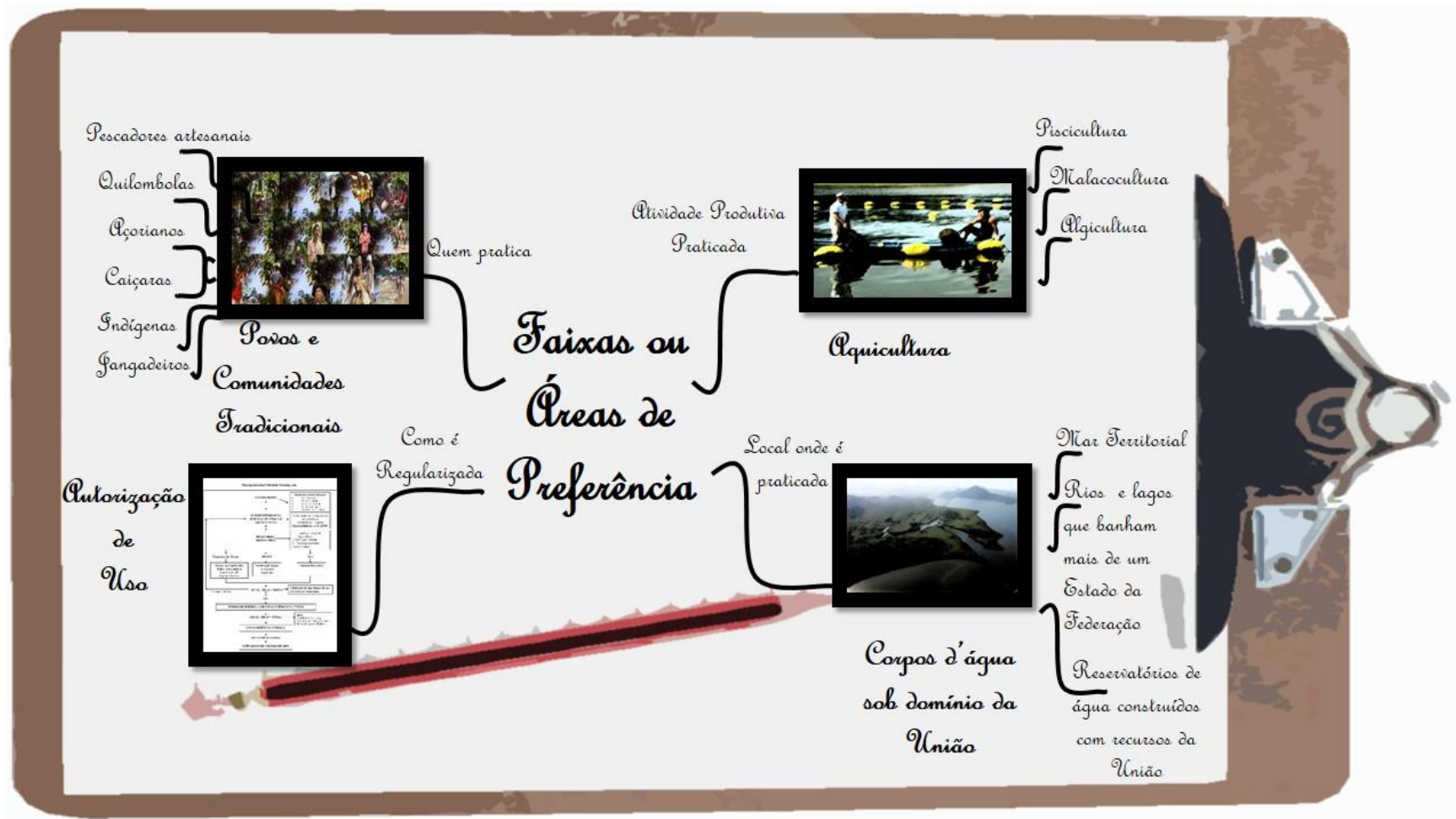
Seguindo esta linha, o TAUS pode ser o início do processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso -CDRU. Neste caso é importante atentar para o fato que a cessão de direito oferece maior estabilidade jurídica, por não ter caráter transitório e precário. A TAUS pode ser utilizada como um primeiro passo para uma regularização fundiária de emergência, quando há a necessidade de garantir com celeridade o território à comunidade, como uma reserva de espaço, até o final do processo de demarcação de Faixas ou Áreas de Preferência.

A previsão legal do contrato de concessão de direito real de uso está no Decreto- Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, segundo o qual a concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra **utilização de interesse social**.

4.5 Metodologia Utilizada para a Implantação de Faixas ou Áreas de Preferência

Para uma melhor assimilação do que são Faixas ou Áreas de Preferência, segue abaixo um mapa mental, representação gráfica de tudo que foi apresentado até este ponto.

Figura 19: Mapa Mental de Faixas ou Áreas de Preferência.



Fonte: A autora, 2015.

Com objetivo de facilitar a compreensão de todas as etapas para a criação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência foi elaborado um esquema explicando em 10 passos como criar e implantar uma Área de Preferência, cujas legendas são bastante acessíveis.

A elaboração da metodologia para criação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência que culminou na redação de uma minuta de Instrução Normativa que encontra-se protocolada e em trâmite para a assinatura, elucidou o que há muito tempo não estava claro quanto ao conceito e procedimento de demarcação desses empreendimentos aquícolas. Como ficou definido e, devido a solicitação de Áreas de Preferência ser realizada preferencialmente por Povos e Comunidades Tradicionais, estipulou-se que o nome utilizado para tal procedimento seria o de Área de Preferência.

10 PASSOS PARA CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS DE PREFERÊNCIA

(A divulgação de informações sobre os estudos, criação, implantação e a mobilização comunitária devem ser realizadas continuamente ao longo de todo o processo, por meio de instrumentos e estratégias adaptadas à realidade e à linguagem local)

1. A criação e a implantação de Áreas de Preferência deve ser, preferencialmente, solicitada por Povos e Comunidades Tradicionais, preferencialmente participante de programa de inclusão social, de maneira coletiva ou individual. Todavia, quando for requerida para programas de inclusão social ou de segurança alimentar, a solicitação poderá ser enviada por órgãos da Administração Pública ou de entidades sem fins lucrativos que tenham como objetivo ações de assistência social à populações tradicionais;
2. A solicitação para a criação e a implantação de Áreas de Preferência deve ser encaminhada formalmente a uma unidade de representação do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA. A solicitação de criação e implantação de Áreas de Preferência deve indicar, preliminarmente, a área proposta e a população envolvida, suas principais práticas produtivas, os recursos naturais manejados e o compromisso com o uso sustentável desses recursos.
3. A partir do recebimento da solicitação, a área técnica realizará vistoria na área e reunião com a população envolvida, emitindo parecer especificando o enquadramento

dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas de produtores e suas condições para recebimento da cessão gratuita;

4. Com o parecer favorável da área técnica à criação de Áreas de Preferência, será elaborada proposta de criação e implantação de Áreas de Preferência, preenchendo os itens referentes ao Anexo I e II da Instrução Normativa Interministerial nº 06/2004;
5. Neste ponto, o processo será tramitado para a obtenção da autorização de uso de espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de Aquicultura;
6. Após a conclusão dos estudos e da proposta da poligonal, deverá ser iniciado o processo de consulta pública;
7. Publicação da Portaria de criação da Área de Preferência;
8. Assinatura do Termo de Compromisso entre as famílias que receberão a concessão de uso, salvo quando a comunidade já possuir a cessão de uso da área;
9. Instalação dos cultivos;
10. Gestão e monitoramento das Áreas de Preferência.

Figura 20: 10 Passos para criação e implantação de Áreas de Preferência.



Fonte: A autora, 2015.

4.6 Minuta de Instrução Normativa de Criação e Implantação de Áreas de Preferência

Depois dessa minuciosa análise que contou com levantamento bibliográfico, doutrinário, legislativo, das convenções internacionais e da literatura nacional relativos a autorização de uso em espaços de corpos d'água de domínio da União, aplicáveis à modalidade de faixas ou áreas de preferência e, povos e comunidades tradicionais foi proposta a metodologia de demarcação e implantação de Faixas ou Áreas de Preferência em formato de minuta de Instrução Normativa:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº XX, DE XX DE OUTUBRO DE 2015.

Dispõe sobre procedimentos para criação e implantação de Áreas de Preferência em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.

A MINISTRA DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, INTERINA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, inciso II, da Constituição, tendo em vista o disposto no art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, na Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, no Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, no Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, no Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, na Instrução Normativa SPU nº 2, de 18 de dezembro de 2014, na Instrução Normativa Interministerial SPU/MP e SEAP/PR nº 1, de 10 de outubro de 2007, na Instrução Normativa Interministerial SEAP/PR, SPU/MP, MMA/IBAMA/ANA e Marinha nº 6, de 31 de maio de 2004, e do que consta no processo nº 00350.004788/2015-48, resolve:

Art. 1º Disciplinar a criação e a implantação de Áreas de Preferência, em favor dos povos e comunidades tradicionais e de participantes de programas de inclusão social, com objetivo de possibilitar o planejamento e ordenamento da atividade aquícola,

promovendo o uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis em águas da União marinhas e continentais, mediante a autorização de uso do espaço físico em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura.

§ 1º A autorização de uso de águas da União, em consonância com o que disciplinado na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, no Decreto nº 4.895, de 2003, na Instrução Normativa Interministerial nº 6, de 2004, e na Instrução Normativa Interministerial nº 1, de 2007, deve observar a anuência da Marinha, o Termo de Entrega da Área da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, a capacidade de outorga emitida pela Agência Nacional de Águas – ANA, quando couber, bem como do licenciamento ambiental pelo órgão ambiental licenciador, quando for o caso.

§ 2º A autorização de uso prevista no **caput** poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não.

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme definido no inciso I do art. 3º do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

Art. 3º A criação e a implantação de Áreas de Preferência em corpos d'água de domínio da União, relacionados no art. 3º do Decreto nº 4.895, de 2003, devem ser, preferencialmente, solicitadas pela comunidade tradicional ou aquelas participantes de programa de inclusão social, de maneira coletiva ou individual.

Art. 4º A solicitação para a criação e a implantação de Áreas de Preferência deve ser encaminhada formalmente a uma unidade de representação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, onde estiver localizado o projeto por povos ou comunidades tradicionais, ou participantes de programa de inclusão social.

Parágrafo único. Quando requerida para programas de inclusão social ou de segurança alimentar, a solicitação poderá ser enviada por órgãos da Administração Pública ou de entidades sem fins lucrativos que tenham como objetivo ações de assistência social à populações tradicionais.

Art. 5º A solicitação de criação e implantação de Áreas de Preferência deve indicar, preliminarmente, a área proposta e a população envolvida, suas principais práticas produtivas, os recursos naturais manejados e o compromisso com o uso sustentável desses recursos.

Art. 6º A partir do recebimento da solicitação, em atendimento ao art. 6º da Convenção nº 169 da OIT, a área técnica realizará vistoria na área e reunião com a população envolvida, emitindo parecer em consonância com art. 13 da Instrução Normativa Interministerial nº 1, de 2007.

Parágrafo único. No parecer descrito no caput, a área técnica deverá especificar o enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de associações ou cooperativas de produtores e suas condições para recebimento da cessão gratuita naquelas Áreas, considerando as definições da Lei nº 11.959, de 2009

Art. 7º O parecer de que trata o art. 6º deverá considerar:

I - as características ambientais, socioculturais, econômicas e a viabilidade zootécnica do local de implantação do projeto;

II - a população tradicional, relacionando com a mesma e o seu nível de organização comunitária;

III - a representatividade da demanda no contexto local;

IV - as formas de uso, manejo tradicionais e dominialidade;

V - os conflitos e ameaças; e

VI - a importância socioeconômica da criação e implantação de Áreas de Preferência.

Art. 8º Poderão ser utilizados como instrumentos de identificação da população tradicional:

I - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social;

II - Laudo Antropológico, emitido pela Fundação Palmares para populações remanescentes de quilombo;

III - Laudo Antropológico, emitido pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, para populações indígenas;

IV - Relação de Beneficiários – RB, do Programa Nacional de Reforma Agrária –PNRA; e

V - Relação de Beneficiários Extrativistas – RBE, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Parágrafo único. O Registro Geral da Atividade Pesqueira – RGP poderá ser utilizado como instrumento complementar de identificação da população tradicional.

Art. 9. A partir do parecer favorável à criação de Áreas de Preferência, a área técnica elaborará proposta de criação e implantação de Áreas de Preferência, preenchendo os itens referentes ao Anexo I e II da Instrução Normativa Interministerial nº 6, de 2004.

Art. 10. Os documentos que fundamentarão a criação e implantação de Áreas de Preferência deverão conter:

I - dados sobre a área e a região e a indicação dos levantamentos complementares necessários; e

II - dados sobre a população beneficiária, preferencialmente, com a participação efetiva da população tradicional, integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais.

§ 1º Para fins de cumprimento do disposto no item 6.3 da Instrução Normativa Interministerial nº 6, de 2004, os dados socioeconômicos deverão contemplar:

I - a identificação e caracterização da população tradicional envolvida e de outros usuários, sua forma de organização e de representações social, e;

II - o histórico e as formas de uso e ocupação do território, localizando as comunidades e caracterizando sua infraestrutura básica, os modos de vida e práticas produtivas.

§ 2º Os estudos técnicos de criação e implantação de Áreas de Preferência deverão analisar e propor os limites mais adequados para essas áreas, a partir da realidade socioambiental e de dominialidade.

Art. 11. O estudo de dominialidade deverá incluir levantamentos de campo, identificação e caracterização da área e consulta à Secretaria de Patrimônio da União.

Art. 12. A área técnica deverá coordenar o processo de criação e implantação de Áreas de Preferência, devendo trabalhar de forma articulada com representantes da

população beneficiária e, eventualmente, de instituições parceiras diretamente envolvidas com a área.

Art. 13. Quando a área já for objeto de concessão de uso a outra instituição ou comunidade, deverá ser verificada se o desenvolvimento de atividades aquícolas na área concedida é compatível com a finalidade da cessão.

§ 1º Em casos de regularização fundiária, para comunidades tradicionais, em áreas de domínio da União como, Projetos de Assentamento, Terras Indígenas, Reservas Extrativistas, dentre outros, que preveem o instrumento de Concessão de Direito Real de Uso, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 e Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, deverá ser observado se a atividade aquícola é compatível com a finalidade da cessão.

§ 2º Nos casos previstos no **caput**, a solicitação de criação e implantação de Áreas de Preferência deve ser feita pelo detentor da concessão de uso ou instituição que o represente.

§ 3º Na hipótese prevista no **caput** este Ministério não fará concessão de uso a terceiros visto que esta já foi efetivada e, tampouco celebrará contrato de concessão, uma vez que este já foi firmado com outra instituição.

§ 4º Para o trâmite processual de criação da área de preferência na situação prevista no **caput**, são obrigatórias, quando couber, a anuência da Marinha do Brasil, da ANA e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente.

Art. 14. A divulgação de informações sobre os estudos, criação, implantação e a mobilização comunitária devem ser realizadas continuamente ao longo de todo o processo, por meio de instrumentos e estratégias adaptadas à realidade e à linguagem local.

Art 15. A área técnica analisará e emitirá parecer sobre os estudos, podendo indicar a necessidade de complementações ou considerá-los satisfatórios para fundamentar a criação e implantação de Áreas de Preferência.

§ 1º A proposta de limites das Áreas de Preferência deve ser consolidada por meio de mapa georreferenciado e memorial descritivo da área.

§ 2º Quando não for de uso e manejo coletivo, no caso da Área de Preferência, os técnicos, em conjunto com a comunidade, indicarão a divisão de áreas no seu interior.

Art. 16. Após a conclusão dos estudos e da proposta da poligonal, deverá ser iniciado o processo de consulta pública, envolvendo, preferencialmente, as seguintes etapas:

I - disponibilização dos estudos e do mapa da poligonal onde serão implantadas Áreas de Preferência;

II - consulta pública mediante reunião ou disponibilização de dados em plataforma digital no site deste Ministério, para apresentação dos estudos e da proposta de limites das Áreas de Preferência, sem caráter deliberativo, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância da sua criação;

III - reuniões junto à população tradicional envolvidas, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite destas.

Art. 17. Concluída a etapa descrita no artigo 16, será elaborada minuta de portaria de criação da Área de Preferência.

Art. 18. Após a publicação da portaria, deverá ser consolidado o cadastro da população tradicional que se encontram nas áreas das Áreas de Preferência.

Art. 19. Com base no cadastro da população tradicional beneficiária, deverá ser firmado Termo de Compromisso entre as famílias que receberão a concessão de uso, salvo quando a comunidade já possuir a cessão de uso da área.

Art. 20. A cessão da área aos beneficiários das Áreas de Preferência será feita mediante Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, podendo ser utilizado, transitoriamente, o Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS.

§ 1º No CDRU e no TAUS constarão a assinatura dos titulares da unidade familiar, quando existente, independentemente do seu estado civil.

§ 2º Nos casos de dissolução do casamento ou da união estável, será assegurada a permanência da mulher como detentora da Área, desde que os filhos estejam sob sua guarda.

§ 3º O TAUS, emitido pela SPU, iniciará o processo de regularização de Áreas de Preferência, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, para fins de aquicultura.

Art. 21. O TAUS, o Termo de Compromisso e o comprovante de cadastro, servirão de base para a comprovação da relação e dos direitos da população tradicional com

a Área de Preferência enquanto não é outorgada a CDRU para fins de aquicultura que possibilite acesso ao crédito e outros benefícios.

Art. 22. A autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União não exige o autorizado do cumprimento da legislação em vigor.

Art. 23. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

A partir da Instrução Normativa proposta foi criado um *check list* para analisar os processos protocolizados no MPA, a partir da Minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre os procedimentos relativos a metodologia de criação e implantação de Áreas de Preferência.

Quadro 8: *Check list* processo de criação e implantação de Áreas de Preferência

OBRIGATÓRIO		COMPLEMENTAR	
SOLICITAÇÃO	Instrumento Formal de solicitação pela Comunidade Tradicional	Manifestações de apoio de instituições governamentais, não-governamentais, comunidade científica e da sociedade civil organizada.	SOLICITAÇÃO
	Instrumento Formal de solicitação Administração Pública ou de entidades sem fins lucrativos que tenham como objetivo ações de assistência social a populações tradicionais.		
PARECER INDICATIVO PCTS	Parecer especificando o enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas de produtores, e suas condições para recebimento da cessão gratuita nas áreas ou faixas de preferência.	O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social	PARECER INDICATIVO PCTS
		Laudo Antropológico emitido pela Fundação Palmares para populações remanescentes de quilombo	
		Laudo Antropológico emitido pela FUNAI para populações indígenas.	
		Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)	
		Relação de Beneficiários Extrativistas (RBE) do ICMBio	
Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou o Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) poderão ser utilizados como instrumentos complementares de identificação da população tradicional			

ANEXOS DA IN N° 6 DE 2004	Preencher os itens referentes ao Anexo I e II da Instrução Normativa Interministerial nº 06 de 31 de maio de 2004.	Grupos de Trabalho para o cumprimento de exigências complementares.	ANEXOS DA IN N° 6 DE 2004
OS ESTUDOS TÉCNICOS CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS DE PREFERÊNCIA	Plano de trabalho	Analisar e propor os limites mais adequados para as mesmas, a partir da realidade socioambiental e de dominialidade.	OS ESTUDOS TÉCNICOS CRIAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE ÁREAS DE PREFERÊNCIA
CONCESSÃO DE USO	Análise de Dominialidade	Quando da concessão de uso a outra instituição ou comunidade deverá ser verificada se o desenvolvimento de atividades aquícolas na área concedida é compatível com a finalidade da cessão. A solicitação de criação e implantação de Áreas de Preferência deve ser feita pelo detentor da concessão de uso ou instituição que o represente.	CONCESSÃO DE USO

<i>CONSULTA PÚBLICA</i>	Concluído os estudos e a proposta da poligonal deverá ser iniciado o processo de consulta pública, comprovada por fotos, listas de presença, etc.	<p>I- Disponibilização dos estudos e do mapa da poligonal onde serão implantadas Áreas de Preferência;</p> <p>III – consulta pública através de reunião ou disponibilização de dados em plataforma digital no site deste Ministério, para apresentação dos estudos e da proposta de limites das Áreas de Preferência, sem caráter deliberativo, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância da sua criação;</p> <p>II - Oitivas junto à população tradicional envolvidas, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite destas.</p>	<i>CONSULTA PÚBLICA</i>
<i>PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO E PORTARIA</i>	Parecer técnico conclusivo e Minuta de Portaria de Criação da Área de Preferência.	<p>Consolidar o cadastro da população tradicional que se encontram nas Áreas de Preferência.</p> <p>Assinatura do termo de compromisso e, quando couber assinatura do contrato de cessão de uso.</p>	<i>PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO E PORTARIA</i>

Fonte: Esquema elaborado a partir da Minuta de IN. A autora, 2015.

4.7 Solicitação de Áreas de Preferência no Litoral do Paraná – Análise do Processo de Autorização de Uso em Espaços de Corpos d’água da União Marinhas para fins de Aquicultura

ILHA RASA – GUARAQUEÇABA –PR

Instrumento Formal de Solicitação: Protocolo do Processo pela Associação de Maricultores da Ilha Rasa – AMAIR, entidade representativa dos maricultores da Ilha Rasa, requerendo a criação e implantação de uma Área de Preferência na Praia do Almeida, Comunidade de Ilha Rasa, Município de Guaraqueçaba, estado do Paraná.

Manifestações de Apoio: Projeto de Extensão Universitária “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM GUARAQUEÇABA” da Universidade Federal do Paraná – UFPR, desde 1996.

Parecer Indicativo PCTS:

Apesar da Instrução Normativa Interministerial nº1 que estabelece os procedimentos operacionais entre a SEAP/PR e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura, estar vigente desde 10 de outubro de 2007, neste processo não foi emitido o especificando o enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas de produtores, e suas condições para recebimento da cessão gratuita nas áreas de preferência. A justificativa para este fato é que mesmo a solicitação tendo sido feita em 09 de outubro de 2013, a metodologia e regulamentação para criação e implantação de Áreas de Preferência foi somente elaborada em agosto de 2015.

Neste sentido em consonância o que está proposto na Minuta de Instrução Normativa, o procedimento para a emissão deste parecer é o seguinte: efetuar uma vistoria na área e, realizar uma ou mais reuniões com a população envolvida, no que trata o art. 6º da Convenção nº169 da OIT.

É importante esclarecer que este procedimento foi cumprido por esta pesquisadora, segue abaixo o relatório da visita e reunião com a comunidade envolvida:

Visita a Associação de Maricultores da Ilha Rasa - AMAIR

A visita de campo aconteceu dia 23 de setembro de 2015, ao longo do dia, onde a saída com o barco aconteceu às 8:30hs, acompanhada pela responsável técnica pelo cultivo de ostras da AMAIR, a veterinária Marlene Ferreira Gomes Mortagua Walflor. A chegada a comunidade da Ponta do Lanço ocorreu às 10:00hs, ao longo do percurso foi possível observar alguns cultivos de ostra na Ilha Rasa, em sistema de mesa e também de *long-line*.

Foi realizada na sede da AMAIR uma reunião com 5 maricultores, no total são 9 associados. O primeiro questionamento feito foi porque a Associação escolheu a modalidade Área de Preferência para protocolizar o processo de autorização de uso. A responsável técnica explicou que foi devido autorização dos técnicos da SFPA/PR, onde a pesquisadora explicou o conflito normativo e justificou o porquê da não aprovação do processo, esclareceu que a demarcação de Áreas de Preferência segundo as normativas vigentes é de competência do MPA, neste sentido foi apresentado o conceito e a proposta de criação e implantação de destes empreendimentos. A pesquisadora discorreu também sobre a nova regulamentação para criação e implantação de Áreas de Preferência a Minuta de IN. Em um segundo momento a pesquisadora perguntou porque não teve procura para a licitação de áreas não onerosas do Parque Aquícola Marinho Laranjeiras 4, localizado em frente a Ilha das Gamelas, próximo a comunidade. Os maricultores relataram que desde 1996 realizam o cultivo em frente a suas casas, no baixio, com os sistemas de mesa e que a mudança de sistema agora iria onerar os produtores que teriam que adquirir *long-lines*, além do parque não ser em frente a comunidade, gerando um custo com diesel e depreciação das embarcações devido a locomoção, apontaram a falta de segurança como outro motivo, indicando que poderiam ser mais facilmente furtados. Após elencar todos os motivos e dificuldades em alterar a área de cultivo, ficou decidido por eles que não há o interesse de converter o parque em Área de Preferência para eles, à princípio, talvez com o aumento da demanda eles possam vir a expandir a atividade neste local. Com a decisão de manter o processo e a área requerida, a pesquisadora explicou como será feita a cessão destas áreas pelo MPA e perguntou se eles preferiam a concessão individual ou coletiva para a AMAIR, tendo como resposta a cessão coletiva.

Posteriormente a responsável técnica conduziu uma visita a unidade de processamento e depuradora da AMAIR, explanou que a associação está aguardando a aprovação do SIF para poderem comercializar as ostras para fora do Estado, sendo que a unidade segue todo o procedimento exigido para o SIF, mas deve construir uma lavanderia para que cumpra todas as exigências para a obtenção do selo. O gargalo apresentado por eles foi a comercialização. A planta de beneficiamento possui uma capacidade semanal de processar 100 dúzias, que são depuradas e vendidas resfriadas a 5°C em caixas de isopor, por

R\$12,00-15,00 a dúzia. As entregas são feitas todas as sextas, quando um dos associados leva o produto até Paranaguá.

Durante o retorno a pesquisadora foi conduzida a área demarcada como o Parque Aquícola Marinho Laranjeiras 4.

Figura 21 : 1- Deslocamento para Ilha Rasa, 2- Depuradora AMAIR, 3- Setor de embalagem, 4- Câmara Frigorífica, 5- Máquina de Gelo, 6- Filtro UV, 7- Reunião pesquisadora Nicole Pistelli Machado, associados e responsável técnica, 8- Placa de fundação, 9- Cultivo de ostras Ponta do Lanço, 10 e 11- Ostras a caminho da depuradora para serem vendidas.





7



8



9



10



11

Fonte: a autora, 2015.

Dentro desta perspectiva, como documento de comprovação, foi lavrada a ata da reunião que aconteceu com a comunidade.

Considerando este contexto e a inexistência de um modelo de Parecer Indicativo de Povos e Comunidades Tradicionais segue uma proposta abaixo, baseada na categorização de PCTs feita anteriormente e na visita de campo a comunidade:

Modelo de Parecer Indicativo de Povos e Comunidades Tradicionais

Análise Técnica do enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas ou associações de produtores, e suas condições para criação e implantação de Áreas de preferência.

Nº Processo:00366.001715/2013-63

1. Antecedentes e considerações gerais

1.1. A Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura – SEPOA, através do Departamento de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura em Águas da União – DEAU, recebeu para análise o **Processo 00366001715/2013-63**, do solicitante **Associação de Maricultores da Ilha Rasa - AMAIR**, que requer autorização de uso de espaços físicos em águas de domínio da União para fins de Aquicultura na modalidade de Área de Preferência.

1.2. Esta análise restringiu-se aos aspectos que se referem ao enquadramento dos beneficiários individuais ou integrantes de cooperativas/associações de produtores e suas condições para criação e implantação de Áreas de Preferência, fundamentados no Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003, Instrução Normativa Interministerial nº 06, de 31 de maio de 2004 (INI nº 06/2004), Instrução Normativa Interministerial nº1, de 10 de outubro de 2007, Lei nº 11.959 de 29 de junho de 2009 e Instrução Normativa XXX de 2015, estas que conceituam e normatizam a temática em tela.

1.3. O Parecer Indicativo de Povos e Comunidades Tradicionais deve considerar:

- I. As características ambientais, socioculturais, econômicas e a viabilidade zootécnica do local de implantação do projeto;
- II. A população tradicional, relacionando com a mesma e o seu nível de organização comunitária;
- III. A representatividade da demanda no contexto local;
- IV. As formas de uso, manejo tradicionais e dominialidade;
- V. Os conflitos e ameaças;

VI. A importância socioeconômica da criação e implantação de Áreas de Preferência.

2. Análise técnica – aspectos gerais

2.1. A Área de Preferência em análise está prevista para o município de Guaraqueçaba, localizada em Almeida na Ilha Rasa, área sob administração da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento – SPU.

2.2. A Ilha Rasa representa aproximadamente 6% da população total de Guaraqueçaba, pouco mais de 500 pessoas. O processo de ocupação da ilha acabou por conformar quatro comunidades distintas, respectivamente: Ilha Rasa, com 27,5% da população total da Ilha; Almeida com 58% do total; Ponta do Lanço com 7% e Mariana com 7%.

2.3. A infraestrutura coletiva, existente na Ilha, concentra-se na Ponta do Lanço, nesta comunidade encontram-se o posto de saúde, o correio e a escola de ensino fundamental e médio. A maioria dos moradores da Ilha, tiveram contato com o ensino formal, sabendo ler e escrever, todavia não concluíram o ensino fundamental.

2.4. A Ilha Rasa localiza-se no Complexo Estuarino de Paranaguá (CEO), estuário caracterizado economicamente pela atividade portuária e pesca, tanto amadora como artesanal, o Complexo Estuarino de Paranaguá é composto basicamente pela Baía de Antonina, Baía de Paranaguá e Baía das Laranjeiras. Neste sentido a localização da Área em análise é na Baía das Laranjeiras, esta baía apresenta uma profundidade média de 2,5m. A Ilha tem uma área de 10,52km² (perímetro de 17,69), encontra-se na entrada das Enseadas do Benito e do Itaquí. Os sistemas encontrados no CEP são planícies de marés, baixios, costões rochosos, marismas, canais de maré e manguezais. Próximos as desembocaduras de rios, como o caso da Enseada do Benito e Itaquí, predominam sedimentos finos, trazidos pelos rios e retrabalhados pelas marés. Os valores médios, máximos e mínimos, na preamar e baixamar, das marés de quadratura e sizígia na área do cultivo são:

- I. Lua Minguante – médio 0,8; máximo 1,2; mínimo 0,4;
- II. Lua Crescente – médio 0,6; máximo 1,4; mínimo 0,2;
- III. Lua Cheia – médio 0,7; máximo 1,6; mínimo 0,0;
- IV. Lua Nova – médio 0,7; máximo 1,5; mínimo 0,1.

2.5. A economia da Ilha é caracterizada principalmente pela pesca artesanal e pequenos comércios. Os organismos mais capturados são o camarão, caranguejo, ostra e bacucu, mostrando que os organismos utilizados como recursos pesqueiros são predominantemente crustáceos e moluscos. Como o principal modo de exploração é o extrativismo intensivo, o volume de captura destas espécies endêmicas torna-se cada vez mais reduzido, levando a rarefação dos bancos naturais, como o caso do banco de ostras na

Ilha das Gamelas, como relatado pelos moradores em visita de campo. A comercialização é feita por meio de atravessadores. Cerca de 87,5% dos homens da ilha são pescadores artesanais e 90 % das mulheres donas de casa, indicando que a economia da Ilha Rasa depende da pesca.

2.6. A população da Ilha Rasa é a representação do patrimônio cultural do Estado do Paraná, descendentes tanto de indígenas, portugueses e africanos são classificados e, se autodeterminam, como comunidade tradicional caiçara, vivem quase que exclusivamente da pesca artesanal. Um elemento comum destas comunidades (as quais se vê em certo sentido até hoje) é sua predisposição de, devido a oportunidades econômicas surgidas em momentos de prosperidade de algum setor, mudar suas atividades tradicionais para aquela do momento, mas, a partir de quando a estagnação econômica voltasse naquele setor, logo retornavam às suas tradições sem problemas. Isto quer dizer que as comunidades caiçaras, embora, em um tempo remoto, tivessem ficado mais ou menos isoladas da civilização hegemônica, apresentavam **uma capacidade de adaptação cultural** bastante grande, o que lhes aproximava das cidades grandes (MOURÃO, 1971), apresentando um grande potencial para inovar a tradição através da aquicultura.

2.7. Dentro deste contexto, com os estoques sobreexplotados, em 1995, foi fundada a Associação de Maricultores da Ilha Rasa (AMAIR), atualmente formada por nove famílias de pescadores associados, totalizando cerca de 45 pessoas, e por pequenos pescadores artesanais, que atuam em maricultura na região da Ilha Rasa. Em 1996, ao interno da Associação foi implantado o Projeto de Extensão Universitária “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM GUARAQUEÇABA” da Universidade Federal do Paraná – UFPR, desde 1996.

2.8. A espécie destinada ao cultivo será a ostra do mangue (*Crassostrea rhizophorae*), nativa da costa brasileira, cujo código é M29, de acordo com classificação da Portaria n° 145/98 do IBAMA.

2.9. A produção total esperada para o projeto de 1,0 ton/ano, perfazendo uma densidade de 16,67 kg/ Mesa/ano.

2.10. O projeto prevê ainda a coleta de sementes de formas jovens, segundo item 4.4 do Anexo II, visando produzir cerca de 40 milheiros/ano de sementes.

2.11. A área da poligonal solicitada no item 3.7 do Anexo II da INI n° 06/2004 é de 3.012 m², local com profundidade média de 2,5 m, onde é previsto a implantação de 60 mesas de 2,0 m² cada (2,00 x 1,00 m), totalizando uma área efetiva de cultivo de 120 m², conforme apresentado no memorial descritivo, no item 5 do Anexo II da INI n° 06/2004, e representado na planta de construção do equipamento.

2.12. Além da área de cultivo a AMAIR possui uma planta de beneficiamento e atualmente permite a comercialização de 100 dúzias de ostras por semana, depuradas e resfriadas a 5 °C, a associação está finalizando o processo para obtenção do Selo de Inspeção

Federal, aumentando seu raio de comercialização, outra característica que corrobora com a manutenção da atividade aquícola e o trabalho associativo é, que os produtores não vendem para atravessadores suas ostras, aumentando assim sua renda e também autonomia.

2.13. A maricultura é uma atividade consolidada na Ilha, logo assim como na atividade de pesca, encontra-se institucionalizada, os conflitos descritos foram: roubo e com a expansão da atividade o fluxo de navios será maior, por consequência isto apresentará um impacto na navegação de pequenas embarcações que vão até Paranaguá para escoar a produção.

2.14. Um fator de extrema importância, que deve ser ressaltado é que a comunidade encontra-se dentro de uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, a APA de Guaraqueçaba e, **a atividade da maricultura vem de encontro a proposta de manejo da mesma**, muitos caiçaras deixaram esta região devido as restrições ambientais impostas, aumentando os bolsões de pobreza em cidades como Antonina e Paranaguá, a falta de oportunidade econômica ou mesmo de adaptação fez com que este deixassem seu “habitat socioambiental”, sendo um risco para a perda de sua cultura e em uma escala maior, rarefação do patrimônio cultural do Estado, neste sentido além da importância econômica a aquicultura possui uma importância cultural, promovendo a manutenção dos caiçaras em seu território e sua relação com o mar.

3. Conclusão

3.1. Assim, de acordo com os aspectos avaliados nesta análise técnica e o atendimento aos itens do Parecer Indicativo de Povos ou Comunidades Tradicionais, da Instrução Normativa XX de 2015 que dispõe sobre os procedimentos relativos a metodologia de criação e implantação de Áreas de Preferência, indicamos que a referida comunidade pertence a categoria caiçara de PCTs.

3.2. Desta maneira, deferimos o pleito quanto aos aspectos técnicos de aquicultura.

3.3. Diante o exposto, encaminhe-se esta e demais comunicações ao interessado para conhecimento.

É o parecer.

A implantação de um novo processo de autorização de uso, muito menos burocrático e mais acessível às populações tradicionais do litoral do Paraná é determinante para a criação e desenvolvimento de um APL de Maricultura na costa do Estado, sem áreas regularizadas a implantação de um modelo de gestão como o APL não seria possível, neste sentido o próximo capítulo discorrerá sobre o contexto produtivo de pescados do litoral do Paraná e analisará a criação e desenvolvimento do supramencionado APL.

CAPÍTULO 5: Modelos de Gestão

O Brasil possui diversas características marcantes e sua diversidade é aquela que mais se destaca, tanto do ponto de vista ambiental: com diferentes ecossistemas, quanto sob o ponto de vista sociocultural: um complexo de diferentes grupos humanos, com territorialidades próprias e, por vezes, conflitantes entre si. No que se refere ao âmbito econômico, o país testemunha processos produtivos em constante mudança e, em relação ao espectro político, é marcado por um entrelaçamento de interesses de diferenciados segmentos, nas esferas nacional, regional e local.

Dentro desta perspectiva, é importante tratar essa diferenciação interna das diversas regiões do País como uma potencialidade, e não como um problema. Quando da formulação de soluções aos problemas nacionais, é preciso considerar como grande potencial brasileiro sua diversidade regional, com potencialidades latentes a serem apoiadas em cada lugar. E, nesse contexto, o Estado adquire papel fundamental para dinamizar o território, sem agredir suas identidades e estimulando ações articuladas a partir de uma visão estratégica em escala nacional, evitando-se a intensificação das desigualdades nacionais (MMA, 2015).

Ainda de acordo com o MMA (2015) nesse cenário, emerge como essencial uma visão estratégica do território nacional para a articulação política e para objetivar metas de crescimento econômico e de combate à desigualdade social, aliada à conservação dos recursos naturais. Essa visão estratégica tem como elemento central uma preocupação com a retomada do território enquanto quadro ativo de integração do arcabouço produtivo, social e ambiental. Esse resgate busca também, ao se estabelecer o território como base das demandas sociais, superar a visão setorial e tornar mais fácil a compreensão das causas dos problemas a serem enfrentados e a priorização das ações a serem implementadas.

Governo Federal tem somado esforços para integrar as políticas de gerenciamento costeiro a outras ferramentas de gestão territorial, tendo como maior desafio o desenvolvimento de mecanismos institucionais de descentralização de ações de planejamento e gestão dos espaços para a demarcação de áreas tanto na faixa terrestre, quanto na faixa marítima para uso dos recursos naturais, sem sobrepor aos interesses difusos entre as esferas governamentais e os atores diretamente envolvidos nas atividades socioeconômicas que compõe os Estados brasileiros da Orla Marítima (Projeto Orla - SDS, 2003).

No que se refere ao planejamento governamental como um todo, há uma série de instrumentos e iniciativas em andamento que guardam significativas possibilidades de impactar positivamente a dinâmica sócio produtiva do País, contribuindo para a redução das desigualdades intra e inter-regionais (MMA, 2015).

São três as principais políticas de gerenciamento costeiro existentes no Brasil:

- Visando orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira, no ano de 1988, foi instituído no Brasil, pela Lei Federal nº 7661/88, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e, regulamentado pelo Decreto nº 5.300/04;
- O Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima – Projeto Orla, é uma iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ/MMA), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão através da Secretaria do Patrimônio da União (SPU/MPOG), o projeto visa contribuir, em escala nacional, para aplicação de diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação dos espaços litorâneos de domínio da União, por meio da articulação entre governos Federais, Estaduais, Municipais e a sociedade. A articulação entre os diferentes níveis da administração pública e a sociedade se orienta no sentido da descentralização de ações de planejamento e gestão da orla marítima e;
- O Zoneamento Ecológico-Econômico da Costa (ZEEC) instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo decreto nº .297/2002, tem sido utilizado pelo poder público com projetos realizados em diversas escalas de trabalho e em frações do território nacional. Municípios, estados da federação e órgãos federais têm executado ZEECs e avançado na conexão entre os produtos gerados e os instrumentos de políticas públicas, com o objetivo de efetivar ações de planejamento ambiental territorial.

Dentro de todo este arcabouço legal para o gerenciamento e zoneamento da costa brasileira encontra-se o Programa Nacional de Demarcação de Parques Aquícolas Marinhos, onde estão previstas iniciativas de gestão dos mesmos. Aqui chegamos em um entrave, os parques aquícolas marinhos do estado do Paraná foram demarcados, porém não houve

concorrência em seu processo licitatório e estes atualmente encontram-se desocupados, a alternativa proposta ao governo, por meio desta tese foi a implantação de áreas de preferência, processo menos burocrático, menos oneroso, com maior celeridade e a proposta das áreas é de iniciativa popular.

Discorrendo sobre modelos de gestão, cabe ressaltar os Inciso I e II, do Art.204 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de dezembro de 1988, diz: “*I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social*” e “*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*”

A partir desta ideia serão analisados modelos de gestão.

5.1 Distritos Industriais, Clusters e Arranjos Produtivos Locais – Um Estudo Comparativo

O fator regional passou a ser considerado, sobretudo nas três últimas décadas, uma fonte importante de vantagens competitivas, tanto das empresas como das nações (PORTER, 1980; 1999; 2003).

Segundo Vale & Castro (2010):

A preocupação com a dimensão local dos sistemas globais de produção traz, para o cerne das análises, a necessidade de identificação de fatores capazes de gerar configurações produtivas com desempenho diferenciado. Várias contribuições teóricas, de distintas naturezas coexistem, nesta área, interagindo com um rico e variado acervo de estudos empíricos. A literatura corrente é ampla e diversificada, com contribuições oriundas de várias áreas de conhecimento e apresentando distintas vertentes de análise. Cada uma das vertentes alimenta-se, de maneira explícita ou não, de um conjunto de diferentes premissas e proposições teóricas, representando, muitas vezes, distintas janelas de investigações. Tal é o caso, por exemplo, de conceitos robustos, como, por exemplo, “arranjo” ou “sistema produtivo e inovativo local”, utilizado pela Redesist no Brasil, ou de “milieux” inovadores – utilizado pelo grupo GREMI, na França, ou do “distrito industrial”, amplamente usado pelos herdeiros

diretos de Marshall, particularmente na Itália, ou da ênfase no conceito de “cluster”, valorizado com os trabalhos de Porter.

As diferentes nomenclaturas e conceitos induzem muitas vezes pesquisadores e *policy makers* a erros, neste sentido é de extrema importância a análise e compreensão dos diferentes conceitos destas aglomerações produtivas.

Para efeitos de sistematização do percurso evolutivo do conceito de aglomerações produtivas podemos destacar:

- Os Distritos Industriais de Marshal, Bagnasco e Becattini;
- Os Polos de Crescimento de Perroux;
- Os Sistemas Territoriais de Produção de Brun e de Crevoisier e Maillat;
- Os Sistemas Industriais Localizados de Colletis, Courlet e Pecquer;
- As Áreas-Sistema de Garofoli;
- Os Distritos Tecnológicos de Antonelli;
- Os Clusters de Porter, Markusen e de Gordon e Maccann;
- Os meios Inovadores de Aydalot, Maillat, Crevoisier e Lecoq, de Perrin e de Ratti, Bramanti e Gordon;
- Os Sistemas Regionais de Inovação de Störh, Planque, Lundvall, Cooke, Storper e Scott, de Asheim e Isaken, de Morgan;
- As *Learning Regions* da Flórida;
- Entre outros.

A partir desta premissa serão analisados conceitos amplamente utilizados na literatura corrente, como clusters, distritos industriais e arranjos produtivos locais.

Inicialmente existem seis vertentes teóricas, a saber: I) a vertente neoclássica do desenvolvimento regional; II) as preocupações com o desenvolvimento e os desequilíbrios regionais; III) as vertentes institucionalistas; IV) a influência de Schumpeter nas contribuições de Perroux; V) as vertentes herdeiras das tradições marshallianas; e, VI) a influência da sociologia econômica (VALE & CASTRO, 2010).

Para obter uma melhor percepção ontológica e epistemológica foi elaborado um quadro com as seis vertentes teóricas sobre aglomerações produtivas:

Quadro 9: Seis Vertentes Teóricas para o Estudo de Aglomerações Produtivas

Vertente	Descrição	Teóricos
Neoclássica do Desenvolvimento Regional	Caracterizada pelas conformações organizacionais e espaciais (regional Science). Apresenta a visão da empresa como um agente de otimização de lucros e do agente econômico como um decisor racional, que busca, a todo momento, a melhor satisfação de suas necessidades.	Isard (1956; 1969); Von Thünen (1966); Lösch (1954); Weber (1957) e Krugman (1998)
Preocupações com o Desenvolvimento e os Desequilíbrios Regionais	Muitos analistas, sobretudo no pós-guerra passaram também a compreender melhor as limitações e restrições do mercado e a observar as assimetrias e o desequilíbrio no processo de crescimento, incorporando progressivamente em suas análises outras concepções e preocupações, que vieram a caracterizar a chamada “economia do desenvolvimento”. Este conjunto teórico buscou contrapor realidades contemporâneas, mas não coetâneas, examinando as dinâmicas alternativas de desenvolvimento. Preconiza a intervenção do Estado	Myrdal (1960); Hirschman (1984); Sachs (2004); Sen (2002); Meier & Stiglitz (2002); Paula, (2004); Vale (2004; 2006; 2007a; 2007b) e Fisher (2002).
Institucionalista e suas Distintas Contribuições para a Abordagem das Aglomerações Regionais	Duas concepções teóricas são de particular interesse: a teoria dos custos de transação e, as abordagens dos sistemas produtivos e inovativos locais, que associa elementos da economia evolucionária com proposições originárias. A primeira concepção é entendida como uma forma encontrada por um ator racional – no caso, a empresa – para minimizar custos indesejáveis de transações que poderiam advir caso ele atuasse de maneira isolada e não cooperativa, no contexto de um ambiente hostil, dinâmico e imprevisível. A segunda é proveniente da vinculação entre inovação e crescimento econômico.	Grindle (2001); Williamson (1975; 2005); Schumpeter; Lundval (1988); Simon & March (1958); Aydalot (1996); Maillat (1995) Cassiolato (2003; 2005) Lastres (2003; 2005); Arroio (2005).
A Influência de Schumpeter nas Contribuições de Perroux	Os pólos industriais complexos podem modificar não só o seu “meio geográfico imediato”, como também a estrutura econômica nacional a eles associada. Nestes pólos, onde existem aglomerações industriais e urbanas, ocorre o fenômeno de intensificação das atividades econômicas, pelo surgimento e encadeamento de novas necessidades coletivas, sejam baseadas em relações mercantis (traded) ou, então, em conexões de natureza não mercantil (nontraded). As concepções de Perroux marcaram profundamente as propostas de desenvolvimento nos anos seguintes,	Perroux (1967)

	influenciando, inclusive, a formação da União Europeia e de suas concepções sobre políticas e estratégias de gestão institucional e territorial.	
Herdeira das Tradições Marshallianas nos Distritos Industriais e na Organização Industrial	Observando as configurações industriais do século XIX na Inglaterra, Marshall (1972) sugeriu que a acumulação e concentração local de conhecimentos, habilidades e know how eram capazes de criar um tipo de “atmosfera” industrial favorável, gerando benefícios econômicos e difundindo inovação. A partir desta vertente que surgem a Corrente da Organização Industrial e dos Distritos Industriais.	Smith (1970); Marshall (1972); Piore & Sabel (1984); Pyke (1990), Becattini (1990; 1994); Sengenberger (1990); Scott & Storper (2003); Porter (2003);
Influência da Sociologia Econômica	A sociologia econômica vem se destacando na concepção de um rico referencial analítico, que se utiliza do conceito de redes, sendo de particular importância as concepções associadas ao “enraizamento” ou <i>embeddedness</i> .	Granovetter (1985; 2005); Polanyi (1985)

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Vale & Castro (2010).

Ainda de acordo com Vale & Castro (2010):

Analisando-se a evolução do pensamento na área, pode-se constatar que tais blocos deságuam em três grandes conjuntos teóricos sobre a temática das aglomerações produtivas: I) as análises regionais de inspiração neoclássica; II) as análises regionais de inspiração institucional; III) as análises regionais sobre organização industrial.

Dentro desta perspectiva a teoria neoclássica na sua vertente engenheira se diferencia da sociologia econômica porque leva em contas agentes econômicos individuais, anônimos, na busca de seus interesses visando à maximização de suas necessidades, sistema de preços, e não dos atores sociais que se relacionam na busca de relações estáveis para a produção, distribuição e consumo de bens e serviços através de regras de comportamentos, hierarquias. A vertente engenheira não se preocupa em dizer o que os indivíduos fazem com a riqueza, guia-se pelo princípio de que o indivíduo é soberano naquilo que ele faz. Já para a sociologia econômica, o mercado não são pontos de encontro entre oferta e demanda que visam atingir uma espécie de equilíbrio. Do ponto de vista econômico a interdependência entre os indivíduos é ocasional e efêmera e do ponto de vista sociológico: as relações econômicas não são efêmeras. Apoiando-se no enfoque de Max Weber (A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo), a sociologia econômica estuda tanto o setor econômico na sociedade (“fenômenos econômicos”) como a maneira pela qual esses fenômenos influenciam o resto da sociedade (“fenômenos economicamente condicionados”) e o modo pelo qual o restante da sociedade os influencia (“fenômenos economicamente relevantes”). A economia pode, por exemplo, influenciar a arte ou a religião; e vice-versa, a arte e a religião podem influenciar a economia. Outro modo de

expressar o problema seria dizer que todos os fenômenos econômicos são sociais por sua natureza; estão enraizados no conjunto ou em parte da estrutura social.

Um importante passo nesta direção foi a ligação da ideia de aglomeração com a de “redes”, especialmente no contexto de cadeias de fornecimento e ao redor de empresas “âncora”. Calcada na experiência japonesa e da Terceira Itália, a cooperação entre agentes ao longo da cadeia produtiva passa a ser cada vez mais destacada como elemento fundamental na competitividade. Todavia, apesar desta ênfase na cooperação, autores como Porter (1998), ao desenvolverem a ideia de cluster, colocavam um peso muito maior na ideia de rivalidade (concorrência) entre empresas como estimulador da competitividade (LASTRES & CASSIOLATO, 2003).

A partir deste ponto além das concepções associadas ao “enraizamento” ou *embeddedness*, Mark Granovetter também criou o conceito de rede social: é uma das formas de representação dos relacionamentos afetivos ou profissionais dos seres humanos entre si ou entre seus agrupamentos de interesses mútuos. Granovetter criou os conceitos de laços fracos (*weak ties*) e de laços fortes (*strong ties*). Para ele, os laços fracos seriam muito mais importantes que os laços fortes na manutenção da rede social, pois conectariam pessoas de grupos sociais diversos. No caso da rede há troca e alinhamento das circunstâncias reais e momentâneas, mostra que a cultura é comunicativa. Exemplo disso é que pessoas que compartilham laços fortes (de amigos próximos, por exemplo) em geral participam de um mesmo círculo social (de um mesmo grupo). Já aquelas pessoas com quem se tinha um laço mais fraco eram justamente importantes porque conectariam vários grupos sociais. Sem elas, os vários *clusters* existiriam como ilhas isoladas e não como rede.

Seguindo o percurso lógico deste item serão apresentados de maneira mais aprofundada os seguintes conceitos: distrito industrial, cluster e arranjos produtivos locais.

De acordo com Vale & Castro (2010) as reflexões de Marshall foram resgatadas em pelo menos duas diferentes abordagens para o tema da localização: I) nos vários trabalhos na área da organização industrial, no qual se pode incluir não apenas o chamado “Grupo da Califórnia”, como também os trabalhos de Porter; e, II) nos estudos sobre os distritos industriais, elaborados a partir, inicialmente, de observações de algumas experiências de desenvolvimento regional na Itália.

Marshall introduziu o conceito de “distrito industrial” para denominar as concentrações industriais europeias do século XIX e salientou que a produção industrial ganha eficiência com a concentração de várias unidades industriais em um local específico.

Este processo de descentralização industrial, que pressupõe a formação de uma rede composta essencialmente por empresas de pequena e média dimensão, encontra o seu expoente máximo em alguns territórios, onde se privilegiam a iniciativa local e a interação entre as empresas e entre estas e as instituições locais, sempre com fortes ligações ao meio local. Os *distritos industriais italianos* são um exemplo deste modelo de organização produtiva (MELO, 2015).

O conceito de distrito Industrial criado por Marshall foi revitalizado por Giacomo Beccatini (1979), numa altura em que o modelo Fordista entra em crise, pondo em causa não só o paradigma de organização industrial por ele defendido, mas também os estudos do tipo centro-periferia que eram a tradução espacial desse modelo (SILVA, 1994).

Beccatini (1989) define o *distrito industrial* como uma “entidade sócio territorial caracterizada pela co-presença ativa, numa área territorial circunscrita, natural e historicamente determinada, de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas industriais”, sendo o que o diferencia da “região econômica” tradicional o fato da atividade dominante ser a indústria.

A expressão “Terceira Itália” foi cunhada por Arnaldo Bagnasco (1999) para indicar o desenvolvimento socioeconômico de uma região que se colocava de forma inovadora entre o Norte desenvolvido (Primeira Itália) e o Sul atrasado (Segunda Itália).

O País se caracteriza por uma região muito desenvolvida no Norte e Noroeste geográfico, denominado de Primeira Itália; uma grande região conhecida como a Segunda Itália, onde se registra índices de subdesenvolvimento marcantes historicamente. É similar ao que ocorre no Brasil com as Regiões Sul e Sudeste e o Norte e Nordeste. No caso de Itália, a Região do Centro e do Nordeste tem apresentado avanços continuados em seu desenvolvimento industrial por meio de aglomerações de pequenas firmas e que é denominada de Terceira Itália (LEITE, 2015).

Na segunda metade da década de setenta, enquanto as empresas de maior dimensão perdiam terreno para as suas concorrentes internacionais, um conjunto de pequenas empresas, localizadas em determinadas regiões essencialmente industriais, começa a demonstrar um dinamismo pouco usual, aumentando a sua quota de mercado, interna e externamente, conseguindo gerar lucros e criar empregos (BECATTINI, 1991: 83; GINER e

SANTA MARIA, 2002). O excelente desempenho econômico de indústrias espacialmente concentradas no Centro e Nordeste de Itália (conhecidas por “*Terceira Itália*”) não era explicado pelas teorias econômicas tradicionais, uma vez que apresentavam características pouco comuns: eram constituídas maioritariamente por pequenas e médias empresas, eram inovadoras e tinham êxito internacional (MELO, 1995).

As peculiaridades do sistema produtivo que emergia dessas firmas aglomeradas no nordeste e na parte central da Itália (em relação às formas de organização industrial existentes predominantemente fordistas) eram: o tamanho (pequeno) das firmas e o relacionamento complexo entre elas, assim como com a comunidade local. Nesse sentido, o desenvolvimento da região de Emilia Romagna não se deve apenas ao êxito empresarial expresso nas formas de cooperação das micros, pequenas e médias empresas, mas também ao governo progressista local e ao capital social (coesão social).

Os distritos podem ser distinguidos três tipos de firmas. Primeiro, existem as firmas que produzem um produto final. Segundo, existem aquelas que estão envolvidas em uma etapa do processo de produção. Por exemplo, em um distrito têxtil, as etapas seriam: costurar, tecer, fazer o acabamento, embalar, etc. Vale acentuar que estas firmas não necessariamente têm menos habilidade, menos capital-intensivo e menos tecnologia. O último grupo de firmas seria de uma indústria diferente mas que estariam completamente integradas. Por exemplo, na indústria de confecção existem as firmas que produzem os botões e que podem pertencer ao setor químico, as firmas que pertencem ao setor de serviços como as que se encarregam do transporte. Apesar destas firmas pertencerem a diversos grupos industriais, todas elas trabalham para a indústria de confecção (ARAUJO, 1999).

Becattini (1989) salienta algumas características que devem estar presentes num distrito: “o distrito industrial marshalliano é constituído por uma população de pequenas e médias empresas independentes, tendencialmente coincidentes com as unidades produtivas de fase, apoiando-se numa miríade de unidades fornecedoras de serviços à produção e de trabalhadores ao domicílio e a tempo parcial, orientada, através do mercado das encomendas, por um grupo aberto de empresários puros.

Além da releitura do conceito de Marshall feita por Becattini, existem os vários trabalhos na área da organização industrial, no qual se pode incluir não apenas o chamado

“Grupo da Califórnia”, como também os trabalhos de Porter, neste ponto chega-se a definição de cluster.

O que a literatura consagrou como cluster de firmas denomina um conjunto de firmas operando em nível de harmonia, com cada uma (ou algumas) das firmas envolvidas em estágios distintos da produção de um dado produto ou serviço. Dessa forma, acima de tudo, cluster implica em divisão do trabalho entre as firmas que operam em um ambiente social que encoraja práticas cooperativas e onde prevalece a maturidade das instituições que lhe dão suporte (AMORIM, 1998).

Em seu livro *A Vantagem Competitiva das Nações*, Michael Porter (1989) popularizou o conceito de clusters, que pode ser definido como “...concentrações geográficas de empresas interconectadas, fornecedores especializados, provedores de serviços, firmas em indústrias relacionadas e instituições associadas” (PORTER, 1998).

O trabalho de Porter é fundamentado na Teoria da Vantagem Competitiva e no Modelo Diamante de Competitividade elaborados por ele.

Segundo Monteiro & Arica (2005), os países são competitivos através das suas indústrias. O antigo modelo que afirmava que a prosperidade vinha a partir dos recursos naturais existentes em um país, não considera que existem diversos países onde existem as mesmas riquezas. Os recursos não são mais importantes que o nível de produtividade que um país ou uma empresa podem alcançar ao utilizá-lo, em função da forma como a sociedade e a economia são organizadas, e de como o governo intervém, assegurando insumos de alta qualidade, treinamento, infraestrutura física e social e capital. A riqueza é criada por empresas capazes de oferecer produtos e serviços valiosos, de alocá-los nos mercados mundiais, e é gerada por pessoas com aptidões pouco comuns em campos específicos. A influência do país na busca da vantagem competitiva em determinados campos é de importância central para o nível e índice de crescimento da produtividade. E a vantagem competitiva em todos os países estudados por Porter evidencia extensos agrupamentos que parecem constituir o aspecto central das economias nacionais líderes. Os competidores na maioria das indústrias de sucesso internacional estão localizados numa única cidade ou região dentro de um país. A cidade ou região torna-se um ambiente favorável para a competição e o fluxo de informação. (PORTER, 1989).

O objetivo central do trabalho elaborado por Porter (1989) foi explicar por que as empresas baseadas em um país são capazes de competir com êxito contra rivais estrangeiras em determinados segmentos e indústrias, porque países conseguem

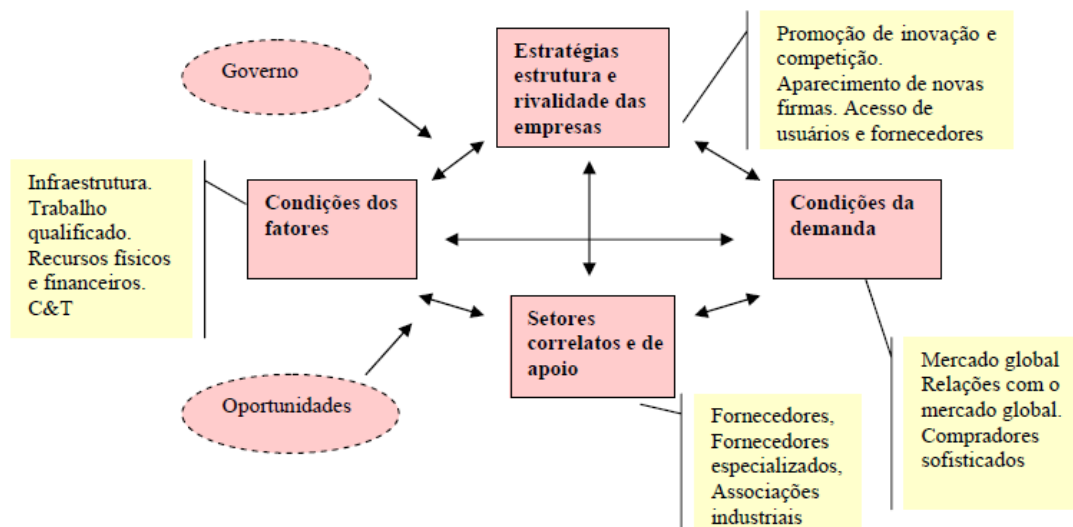
vantagem competitiva em determinadas indústrias e as simplificações disso para as estratégias das empresas e para as economias nacionais. O trabalho foi iniciado em 1985 e desenvolvido em duas etapas, durante um período de quatro anos, em 10 países industrializados, que juntos representavam 50% das exportações mundiais na época (Dinamarca, Alemanha, Itália, Japão, Coréia, Singapura, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos). Esses países foram escolhidos a partir do fato de que já competiam com êxito em várias indústrias ou mostravam indícios de uma crescente capacidade de produção (Coréia e Singapura) e pela diversidade entre eles (MONTEIRO & ARICA, 2005).

Para Porter (1998) a abordagem de cluster raramente se adequa aos sistemas de classificação de padrões industriais. A justificativa é que “...clusters se alinham melhor com a natureza da competição e com as fontes de vantagens competitivas”. Não pode ser, segundo o mesmo autor, adequadamente aplicada às economias em desenvolvimento e não é igualmente importante em todos os campos, embora pareça ocorrer em todas as economias.

Cluster é visto como uma derivação do Modelo Diamante. Pode-se dizer que é esse que vai conferir uma certa dinâmica à abordagem do cluster, uma vez que procura valorizar as interações que podem se dar ao longo de seus quatro componentes. Os componentes do modelo são as condições de fatores, as condições de demanda, os setores industriais correlatos e de apoio e a estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. O Cluster pode ser visto como uma manifestação da interação entre suas quatro facetas (PORTER, 1993, 1998).

A Figura 22 representa do Modelo de Competitividade de Porter.

Figura 22: Modelo Diamante de Competitividade de Porter



Fonte: Monteiro & Arica (2005).

Para Porter (1998), o Modelo Diamante afeta a competição de três maneiras:

1. Pelo aumento da produtividade das empresas ou indústrias constituintes;
2. Pela ampliação da capacidade de inovação e, assim, crescimento da produtividade;
3. Pelo estímulo às novas formações de negócios que suportam a inovação e expandem o *cluster*.

No modelo diamante existem quatro fatores determinantes para a competitividade nacional: Condições de Fatores, Condições de Demanda, Setores Industriais Correlatos e de Apoio e Estratégia e, Estrutura e Rivalidade de Empresas. Além dos determinantes, duas variáveis adicionais podem influenciar o sistema: *as oportunidades* (acaso), agrupando os acontecimentos fora do controle das empresas, e *o governo* que, ao agir sobre o sistema, pode melhorar ou piorar a competitividade nacional (dependendo da maneira pela qual as políticas influenciam cada um dos determinantes).

Voltando ao conjunto teórico das análises regionais de inspiração institucional:

As preocupações, de natureza acadêmica ou política, associadas ao tema do desenvolvimento regional, encontraram solo fértil na América Latina e consolidaram-se em uma série de contribuições de diferentes pensadores associados à CEPAL, desde sua criação, na década de 1940, incorporando aspectos analíticos, históricos e, sobretudo, de política econômica e social. Defendem uma proposta de desenvolvimento socioeconômico centrada nos temas da diversificação produtiva e redução das desigualdades regionais, setoriais e sociais, via mobilização interna de recursos e utilização adequada do aparato institucional. Salientam, entre outras coisas, a importância do planejamento regional participativo, o caráter endógeno e localizado do processo de desenvolvimento e a necessidade de organização e de mobilização da sociedade local em prol de uma agenda de desenvolvimento e de defesa dos interesses coletivos (VALE & CASTRO, 2010).

Ainda segundo Vale & Castro (2010) a aglomeração produtiva competitiva é visualizada como um espaço territorial onde atores produtivos distintos buscam a interação e a cooperação, visando reduzir seus respectivos custos de transação, no presente e no futuro, e gerando, a partir daí, uma dinâmica territorial própria. Desta surge o conceito de “sistemas produtivos e inovativos locais” (SPIL), de onde deriva o conceito de “arranjos produtivos locais” (APL), utilizado pela RedeSist no Brasil.

As experiências bem-sucedidas de organização produtiva/industrial em diferentes países, em particular na Itália, motivaram estudos sobre aglomerações produtivas no Brasil. APLs.

Segundo Vale & Castro (2010) os SPIL caracterizam conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizado.

Tais sistemas, seriam resultantes da evolução histórica, vinculada a um processo de formação da própria identidade do território onde se inserem. São caracterizados, também, por uma dimensão territorial; por um escopo de diferentes atividades e distintos atores econômicos, políticos e sociais aí presentes; pela presença de conhecimento tácito; por processos de inovação e aprendizagem interativos; mecanismos de coordenação das atividades (governança) e por um certo grau de enraizamento das atividades na comunidade local (REDESIST, 2004).

Todavia, ao longo dos anos o conceito de APL vem sendo apresentado a partir de abordagens análogas, como: distritos industriais, aglomerações produtivas/setoriais, redes locais, sistemas produtivos locais, sistemas locais de inovação, clusters, parques/polos tecnológicos, entre outras. Todas essas denominações têm em sua essência a ideia de que a aglomeração de produtores dentro de uma região é capaz de gerar vantagens competitivas, sendo fundamentais para a competitividade do arranjo a presença das pequenas e médias empresas, a proximidade geográfica, o elevado grau de confiança entre os agentes e o senso de cooperação. Neste sentido, para fins desta tese, será utilizado o aparato teórico conceitual desenvolvido pela REDESIST da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

De acordo com a definição proposta pela REDESIST, Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos representa fundamentalmente um quadro de referências, a partir do qual se busca compreender os processos de geração, difusão e uso de conhecimentos e da dinâmica produtiva e inovativa. Tal abordagem oferece um novo instrumental para entender e orientar o desenvolvimento industrial e tecnológico. Entende-se a produção e a inovação como processos sistêmicos, que resultam da articulação de distintos atores e competências. Isso explica porque as novas políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo visam mobilizar esses elementos, com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

5.2 Benchmarking de Modelo de Gestão: A Malacocultura no Goro¹⁸

O litoral brasileiro, como regra geral, apresenta ao longo de sua costa um elevado grau de alteração devido ao desenvolvimento econômico e à ocupação urbana. Todavia, a característica mais marcante da parte onde está localizado o litoral paranaense foi à capacidade de conservação, hoje, o Estado do Paraná conta com o maior remanescente contínuo de Mata Atlântica de todo o país. Com a intenção de continuar protegendo uma das mais importantes áreas de Floresta Ombrófila Densa Atlântica, foi criada a APA¹⁹ de Guaraqueçaba que abrange os municípios de Antonina, Campina Grande do Sul, Guaraqueçaba e Paranaguá.

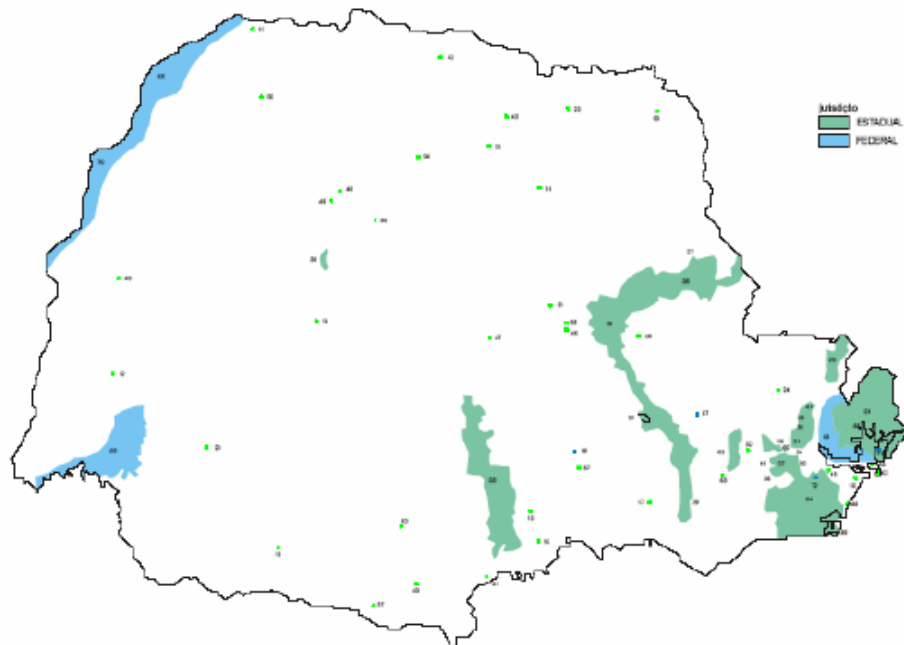
Dentro deste mesmo objetivo foram criadas outras Unidades de Conservação²⁰ (UCs), federais e estaduais (Figura 23), como: o Parque Nacional do Superagüi, a Estação Ecológica de Guaraqueçaba, o Parque Nacional Saint Hilaire/Lange, o Parque Estadual Pico Paraná, o Parque Estadual Serra da Baitaca, a Estação Ecológica Ilha do Mel, o Parque Estadual Ilha do Mel, o Parque Estadual Pico do Marumbi, o Parque Estadual do Boguaçu, a Estação Ecológica do Guaraguaçu, entre outros.

¹⁸ Todas as informações sobre a Malacocultura do Goro foram retiradas do documento: *Programma di sviluppo della Stazione Volano-Mesola-Goro* e; do artigo *Il ruolo della conoscenza per lo sviluppo delle aree fragili: il caso di Goro*, ambos de autoria de Francesco Silvestri

¹⁹ APA – Área de Proteção Ambiental - de Guaraqueçaba, uma Unidade de Conservação que, segundo categorias de manejo, condiciona o seu desenvolvimento à concepção do Desenvolvimento Sustentável, criada pelo decreto nº 90.883 do Governo Federal em 31 de Janeiro de 1985.

²⁰ Previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define Unidade de Conservação como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”2000.

Figura 23: Unidades de Conservação Federais e Estaduais no Estado do Paraná.



Fonte: IPARDES, 2016.

Atualmente a região possui mais de 80% de sua área dentro de Unidades de Conservação (UCs), que podem ser tanto Unidades de Proteção Integral (UPI) quanto Unidades de Uso Sustentável (Borsatto, 2007).

O fato de ter grande parte do seu território dentro de unidades de conservação, tanto de proteção integral quanto de uso sustentável (Quadro 10), influencia de maneira direta tanto na atividade econômica quanto na dinâmica social de toda região.

Quadro 10: Classificação das Unidades de Conservação do Brasil

Unidades de Conservação	
I – Unidades de Proteção Integral	II – Unidades de Uso Sustentável
Estação Ecológica Reserva Biológica Parque Nacional Parque Estadual Monumento Natural	Área de Proteção Ambiental Área de Proteção Ambiental Estadual Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta Nacional Floresta Estadual Reserva Extrativista Reserva de Fauna

Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Reserva Particular do Patrimônio Natural
---------------------------	--

Fonte: IBAMA, 2015

Dentro desta perspectiva a escolha de um modelo comparativo de gestão deve considerar certas similaridades entre os territórios que serão analisados, neste sentido a escolha do Goro como modelo comparativo permite um *benchmarking funcional* bem acurado, pois este localiza-se em uma área de preservação ambiental, possui uma comunidade tradicional de pescadores e apresenta já arraigada a atividade da malacocultura.

A Sacca de Goro é um estuário de 2600 hectares, formado por dois ramos do delta do Pó dentro do território emiliano – Pó de Goro e Pó de Volano, lacializado na Província de Ferrara. O estuário é separado do mais por um cordão de dunas de 8 km em contínua evolução devido o aporte do material fluvial do Pó. Este é um ambiente lagunar típico do Norte do Mar Adriático, apresentando uma biodiversidade de relevante importância, conhecido como Area Ramsar e Local de Importância Comunitária, Reserva Natural do Estado, pré-parque e Zona B de proteção do Parque Regional do Delta do Pó.

O Parque do Delta do Pó está localizado no extremo leste da Planície Padana, onde o Grande Rio Pó desagua no Mar Adriático. O Complexo Deltaico da Região Emilia-Romagna compreende o delta físico ao norte e o delta histórico ao sul (Figura 24).

Figura 24: Parque do Delta do Pó



Fonte: Parco Delta del Po, 2016.

Segundo Silvestre (2005) a tradição do vôngole no Goro é antiga e, com o extrativismo exacerbado na década de 1980 quase acabaram com este recurso pesqueiro,

todavia por volta dos anos de 1990 desenvolveram uma tecnologia de cultivo deste molusco fazendo com que a Sacca do Goro se transformasse em um dos distritos com maior produção de renda per capita da Itália, este foi o advento da atividade na região. Todavia, metade dos anos 1990 essa vatagem foi dissipada, devido aos seguintes fatores: conflitos, má gestão, oportunismo e roubos. Atualmente após anos repletos de contradições sucesso x colapsos bruscos, a comunidade percebeu que se fazia necessária uma estratégia de longo prazo, pautada pela qualidade e rastreabilidade do produto e uma atenção especial para o monitoramento das condições ambientais da região.

A atividade tradicional mais representativa da Costa Ferrarese, em particular o Goro, sempre foi a pesca, caracterizada principalmente pela pesca de juvenis, neste contexto, em 1931 é fundada a primeira Associação Local de Pescadores, os locais de pesca ultrapassavam os confins do Mar Adriático, muitos pescadores iam e aventuram nos mares da França e Espanha, a produção era escoada principalmente para pisciculturas no Vêneto. Porém esse tipo de pesca exigia que os pescadores ficassem durante muito tempo afastados de casa (cerca de 3 meses ao ano) além de exigir muito no quesito competência e perícia no manejo deste pescado. Com o desenvolvimento, nos anos de 1990 da reprodução, incubação e larvicultura de peixes em laboratório, tornou-se mais simples e barato produzir estes exemplares, com isso a pesca de juvenis foi desaparecendo.

Uma atividade tradicional por tantos anos como a pesca de juvenis tinha um caráter de subsistência, os pescadores viviam a mercê das condições climáticas e tecnológicas de suas embarcações, com isso a Associação deu origem ao Consórcio, que transformou-se em um ponto de referência a comunidade local, este intervinha para que os filhos de pescadores frequentassem a escola, deva apoio financeiro a famílias que perdessem um ente querido, organizava férias, prioritariamente desenvolvia um papel a serviço da coletividade gorense.

Em 1968 a comunidade local descobriu na laguna, um banco natural de vôngoles (*Tapes Decussatus*) e, os gorense perceberam que meio período de trabalho na coleta de vôngoles financeiramente rende mais que uma semana de pesca em mar aberto. Porém, como toda atividade que não passa por um planejamento prévio, a coleta de vôngoles de maneira indiscriminada fizeram com que esse recurso fosse sobrexplotado, situação essa agravada pelo fato do vôngoles levar dois anos para chegar ao tamanho comercial.

Dentro desse contexto, com escopo de regulamentar a coleta de vôngoles, coordenar a oferta e assumir uma posição de vantagem a frente dos compradores em 1976 nasce o Consorzio Pescatori di Goro (COPEGO). Neste momento os então maricultores cultivavam mexilhões e começaram a se questionar da possibilidade de cultivar vôngoles, com isso foram envolvidos vários centros de pesquisa na área para desenvolver a tecnologia de cultivo deste molusco bivalve. Neste ponto chega-se a década de 1980 e o Consorcio com a assistência técnica e de gerencial da Universidade de Ferrara consegue finalmente chegar a uma oferta regular do produto e consolidar uma ótica de cultivo e monitoramento contínuo.

O cultivo de vôngoles transformou a realidade a região em 1991 o norte do Mar adriático foi responsável pela produção de 25 mil toneladas de vôngoles, aqui ressalta-se que a produção de pescado de todo estado do Paraná é de cerca de 40 mil toneladas, mostrando o potencial transformador da implantação da maricultura em uma região.

Muitos moradores do Goro entraram na atividade, fazendo com que o número de sócios da COPEGO dobrasse. A mudança de tamanho e no faturamento em poucos anos não sendo possível profissionalização da gestão de maneira adequada, com isto criou-se um certo déficit orçamentário que saiu do controle dos administradores do consorcio.

Este cenário frágil colapsa quando o acúmulo de matéria orgânica e contaminantes do Po causa uma anoxia que faz com que os produtores tenham de 60% a 80% de perda na produção, dependendo do local. Os aquicultores decidem dragar o fundo como alternativa para evitar uma nova anoxia, porém, essa se repete nos verões de 1992 e 1993, depois em 1996 e 1997. Não bastasse todo este contexto, divergências políticas e a fragilidade em que se encontrava a COPEGO, foi descoberto em 1993 um furo na contabilidade que atingia mais de 50 bilhões de liras. Com isso, os 1200 sócios foram reduzidos a 560 e com a diminuição nos investimentos fez com que dois terços dos funcionários fossem demitidos.

A partir disto se começa a pensar na criação de uma autoridade para a Sacca de Goro, com competência técnico-científica reconhecida e com o compromisso direto dos entes locais. Enfim, em 1995, assume o caráter de Consorcio para a Gestão da Sacca de Goro, composto pela municipalidade do Goro e pela Província de Ferrara como sócios paritários e, presidido pelo Professor Remigio Rossi.

Com um novo episódio de anoxia em 1996/1997, é decretado um estado de emergência ambiental e, por conseguinte, é nomeado um Comissário Extraordinário,

decisivo para captar rapidamente recursos para restauração ambiental da Sacca. A intervenção mostrou resultados satisfatórios, por anos as crises de anoxia não foram mais verificadas e a produção de vôngoles desde 1998 vem crescendo continuamente, exemplo disso é que de 1800 toneladas em 1998, saltou para 6200 toneladas em 2003. A intervenção extraordinária e a competência administrativa atribuídas até então a Região, o arranjo de gestão a partir de 2003, mantendo a lógica de um órgão de autoridade, foi constituído por um novo Comitê de Gestão Ambiental da Sacca do Goro organismo decisional que compreende entes locais pertencentes a Municipalidade, a Província e a Região, também as três principais associações ligadas ao setor Pesqueiro – FederCooPesca, Lega Pesca e AGCI Pesca e, um órgão representado pelo escritório de gestão da Sacca de Goro, pertencente a Secretaria de Meio Ambiente da Província. Em três anos de operação o comitê realiza obras de manutenção financiadas pelo próprio consorcio e com recursos nacionais, a importância de uma gestão ecologicamente correta do estuário torna-se prioritária, precedente e não sucessiva a possibilidade de gerar riquezas.

A intervenção do Estado, em diferentes níveis, foi essencial para a consolidação do sistema de produção local visto que a atividade é praticada em um bem público de uso comum com a produção de mercadorias, neste caso privadas, o novo arranjo de gestão tinha o caráter de uma instituição intermediária, caracterizada por um papel duplo: por um lado, definia e aplicava regras com escopo de coordenar ações individuais e proteger os ativos da comunidade local, de outro, fornecendo um bem público como a água, que neste caso apresenta um valor específico para o sistema produtivo local.

O Consorcio, todavia, prioriza o conhecimento científico, criando um certo descontentamento na comunidade local, enquanto o Comitê aplica o conhecimento técnico em colaboração ao conhecimento tradicional local, envolvendo nas atividades técnicas os pescadores locais e seus representantes, através de seu órgão técnico o Comitê realiza o monitoramento ambiental, permanente da Sacca, com isso, crises como as que ocorreram nos anos de 1990 não voltaram a acontecer.

A necessidade de manter uma boa qualidade de água no estuário, progressivamente sensibilizou os produtores e administradores fazendo com que os conflitos entre os portadores de interesses econômicos e ambientalistas fossem superados.

O desejo de sair de situações de má gestão e de seguir em um caminho mais elevado de qualidade, é corroborado pelo pedido da certificação de Indicação Geográfica Protegida (IGP) para a vôngoles do Goro.

Do ponto de vista dos produtores a certificação representa, em primeiro lugar um instrumento de competitividade, e não por acaso, o principal promotor da certificação IGP foi o COPEGO, depois de superar o colapso dos anos 1990 conseguiu se readequar o modo de operacionalizar e gerir, voltando a ser um ponto de referência para todo o setor.

5.3 A Cadeia Produtiva do Pescado no Litoral do Paraná

O litoral do Paraná é constituído por sete municípios, dividido em região Norte e Sul da Baía de Paranaguá: Antonina, Guaraqueçaba e Morretes ao norte e, Guaratuba, Matinhos, Paranaguá e Pontal do Paraná ao sul.

Situado na parte leste do Estado é delimitado ao norte pelo Estado de São Paulo, ao sul pelo Estado de Santa Catarina, a leste pelo Oceano Atlântico e a oeste pela Serra do Mar.

Figura 25: Localização do Litoral do Paraná



Fonte: Explore Brasil, 2015.

Fisiograficamente descrevendo, o litoral do Estado do Paraná apresenta uma costa muito recortada, devido à presença, principalmente, de duas reentrâncias: Baía de Guaratuba e Complexo Estuarino de Paranaguá (CEP). Enquanto a costa oceânica tem em torno de 100 quilômetros, as costas estuarinas têm aproximadamente 1.300 km (PIERRI *et al.*, 2006). Considerando a morfologia e a dinâmica de ondas, marés e correntes associadas, podem ser reconhecidos três tipos principais de costa: estuarinas, oceânica e de desembocadura (ANGULO, 1993).

Na região foi onde começou a civilização paranaense, e até o começo do século XVIII a economia era regida pela exploração do ouro aluvial dos rios do litoral norte do Estado e

as demais atividades propiciavam a subsistência da população local, como o cultivo da mandioca, arroz, cana-de-açúcar, banana, milho, coleta de produtos silvestres, caça e pesca. A região mantinha-se isolada com uma grande autonomia alimentar e material em relação ao exterior, mas esse quadro mudou com a construção do caminho do Itupava e o estabelecimento da nova rota comercial da erva-mate (beneficiada no litoral e exportada via Porto de Paranaguá).

O desenvolvimento industrial gerado pela instalação de diversos engenhos de soque nos municípios de Antonina, Paranaguá e Morretes, impulsionou o crescimento da agricultura. Esta, baseada na mão-de-obra escrava, e produção em larga escala para a exportação. No final do século XIX com a abolição da escravatura a atividade entrou em crise.

Um acontecimento de importância, que influencia até os dias de hoje as questões agrárias da região, foi a política de assentamento de colonos europeus, não portugueses, no século XIX. Estes projetos de assentamento eram patrocinados pelo governo da província do Paraná em colaboração com o governo imperial, e realizados por empresas colonizadoras que recebiam terras do estado para assentar os colonos (MARCHIORO, 1999).

Entre o final do século XIX e início do século XX emergiu uma forte demanda pela banana produzida no litoral do Paraná, o produto passou da subsistência para o artigo agrícola de maior importância do litoral. Iniciou-se um ciclo de prosperidade que atraiu fluxos migratórios que, entre 1890 e 1910, duplicaram a população, proporcionaram uma reorganização da sociedade agrária local e estabeleceram uma nova estrutura social (ESTADES, 2003). Com a prosperidade desta atividade todas as terras férteis e vizinhas aos rios, por onde era feito o transporte da banana, foram incorporadas rapidamente ao sistema de produção. Navios abastecidos com banana e madeira, de Guaraqueçaba, faziam linhas comerciais até a Argentina e Paraguai. Com a produção em larga escala o solo foi perdendo a fertilidade e a crise culminou com a concorrência da banana proveniente do litoral paulista, ocasionando no final da década de 40 o fim das exportações da banana paranaense.

Os colonos italianos estabelecidos na região de Morretes – mais especificamente em áreas de planícies aluvionais – começaram a produzir verduras para abastecer o crescente mercado consumidor dos pólos urbanos. (Borsatto, 2007)

Dispensados pelos agricultores patronais os pequenos produtores foram obrigados a procurar outra opção para complementar sua renda, o caminho encontrado foi a extração de

palmito, muitos acabaram por abandonar seus cultivos tradicionais em benefício da extração de palmito. Nos anos 1950, instalaram-se as primeiras fábricas de palmito na região. A consequência imediata foi a redução da área agricultável comercial para a de subsistência.

Na década de 60 com a construção da BR 277 (Curitiba-Paranaguá) e da PR 405 (Antonina-Guaraqueçaba) e uma série de incentivos fiscais para o estabelecimento de atividades agro florestais, e políticas públicas de incentivo a pecuária, aconteceram transformações significativas na região, esse processo estimulou o estabelecimento de grandes latifúndios. Com a chegada de grupos de empresas madeireiras e grupos industriais e comerciais que instalaram em grandes propriedades destinadas à exploração dos recursos naturais ou à especulação – intensificou a exploração de recursos naturais e expropriou agricultores e pescadores e acentuando a pobreza da população local.

Levando em consideração a pequena faixa litorânea ocupada pelo Paraná em comparação aos outros estados brasileiros, é considerável a diversidade de comunidades pesqueiras existentes, cerca de 60 comunidades distribuídas nos ambientes estuarinos e de praia (ANDRIGUETTO FILHO, 1999). Essa diversidade resulta em uma heterogeneidade de dinâmicas de pesca para o Estado, explicada pela diferença nos diversos ambientes explorados, pela considerável riqueza específica, sazonalidade e variedade dos recursos pesqueiros e pelas distintas embarcações e petrechos utilizados (ANDRIGUETTO FILHO, 1999; CHAVES & ROBERT, 2003).

A pesca de captura não se consolidou como uma atividade econômica de grande importância no estado. Esta situação pode ser explicada por alguns fatores, segundo representantes do setor: estes residem na diminuição significativa (30,0%) da produção de pescado, quando comparado à produção da década passada; ao incremento das quantidades importadas de matéria-prima para o abastecimento da indústria nacional (baixa competitividade do produto nacional), associado ao crédito facilitado (juros e prazos facilitados) para a importação de pescado (RICHTER, 2000).

A produção de pescado proveniente da pesca extrativa marinha no Paraná em 2009 foi de 6.093,7 toneladas, uma parcela pequena (15%) se comparada à produção total de pescado do estado, que é de 39.896,5 toneladas, representada em sua maioria, 31.980,2 toneladas, pela aquicultura marinha e continental (MPA, 2010).

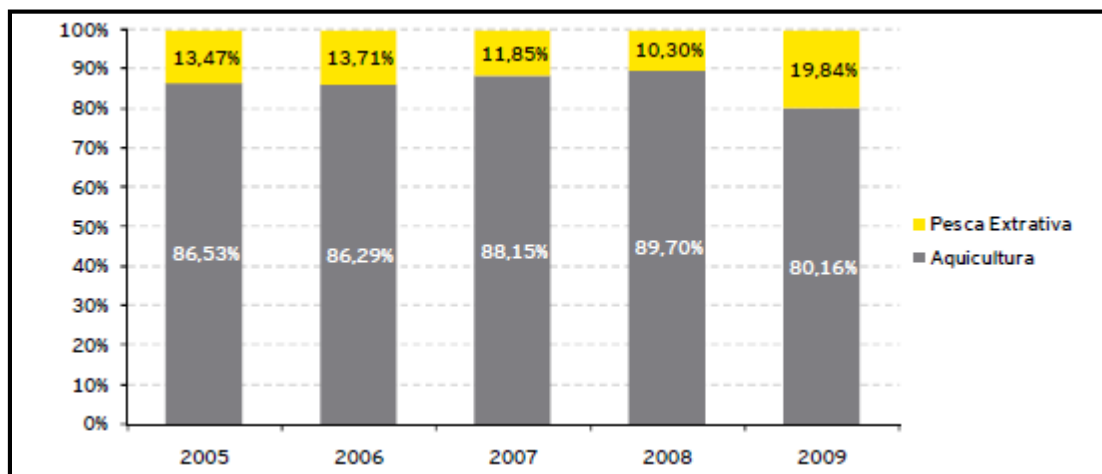
No litoral do Paraná a pesca extrativa marinha vem apresentando um decréscimo considerável de produção. No ano de 2010, esta apresentou uma quantidade de 3.141 toneladas, cerca de 51,5% de pescado a menos que no ano anterior, enquanto a aquicultura marinha e continental apresentou um aumento de quase 5.000 toneladas de 2009 para 2010 (MPA, 2010).

A pesca no estado é predominantemente artesanal e de pequena escala. A participação da pesca artesanal paranaense correspondeu em média a 92,2% da produção total (em massa) desembarcada no estado entre 1980 e 1994 (ROBERT, 2008). Segundo o Censo da Pesca realizado no ano de 2008 pela EMATER/Fundação Terra, de todas as pescarias realizadas no litoral do Paraná, 65,6% acontecem no interior da baía.

A análise da evolução histórica da pesca no litoral paranaense e do arcabouço legal e institucional relacionado com a gestão de recursos pesqueiros aponta para um modelo que resultou na sobrepesca dos principais recursos pesqueiros marinhos, com a consequente exacerbação de conflitos socioculturais, institucionais, ambientais e econômicos.

Ao longo dos últimos 10 anos, o avanço anual da produção paranaense foi de aproximadamente 6%, em média, frente a um avanço nacional de 4,5%.

Figura 26: Distribuição da produção paranaense por modalidade.



Fonte: Ernst & Young, 2011.

A Figura 26 indica que a aquicultura é a maior responsável pela produção pesqueira do Paraná. Diante deste contexto, a aquicultura torna-se uma importante alternativa porque, além de apresentar uma inegável capacidade de gerar empregos diretos e indiretos para

comunidades de pescadores artesanais, permite a manutenção da relação destas comunidades com o mar, produzindo ainda alimentos de alto teor proteico.

Neste sentido, a aquicultura é uma realidade no Complexo Estuarino de Paranaguá, como se pode observar na tabela abaixo.

Tabela 3: Informações sobre a área e o número de estabelecimentos agropecuários com atividades econômicas relacionadas à pesca e à aquicultura no CEP Paranaguá (Censo Agropecuário, 2006).

Municípios	Área Total (ha)	Aquicultura Estabelecimentos	Aquicultura Área (ha)	Pesca Estabelecimentos	Pesca Área (ha)
Antonina	20.743	9	469	-	-
Guaraqueçaba	13.935	92	8	26	0
Paranaguá	2.996	15	139	23	134

Fonte: IPARDES, 2015

Segundo o MPA (2010), a produção de pescado oriunda da aquicultura marinha, representada principalmente pelo cultivo de ostra, no litoral paranaense foi de 961,8 toneladas, cerca de 23% do total do pescado marinho produzido.

Para fins desta tese, considerando os critérios de reconhecimento do APL, que serão discutidos no próximo item, a área delimitada para avaliação do desenvolvimento de um APL de maricultura no Litoral do Paraná, corresponde ao litoral Norte, composto pelos municípios de Antonina, Paranaguá e Guaraqueçaba, Morretes foi excluída por não ser banhada pelo estuário.

Dentro deste contexto, são 1710 pescadores registrados no Registro Geral da Pesca – RGP (MPA, 2013), dos quais 1656 se localizam nos municípios de Antonina, Guaraqueçaba e Paranaguá e, que utilizam o CEP, em sua maioria, como principal local de pesca.

Tabela 4: Número de pescadores e embarcações registradas por Colônia de Pescadores.

Município/Colônia	Pescadores
Antonina (Colônia Z8)	1017
Guaraqueçaba (Colônia Z2)	381
Paranaguá (Colônia Z1)	258

Fonte: MPA, 2013

A pesca no litoral paranaense é predominantemente artesanal. A comercialização é realizada nos mercados regionais, sendo forte a presença do atravessador.

A maioria das embarcações é de baixa autonomia, isto é, dependem das condições meteorológicas para realizar pescarias, por isso, a pesca se restringe à região estuarina e à plataforma continental rasa. Na pesca estuarina são utilizadas embarcações de diversos tamanhos e modelos, canoas ou até mesmo voadeiras, motorizadas ou não.

No município de Guaraqueçaba ocorrem a pesca costeira e estuarina. A pesca que ocorre no interior da baía é realizada pelas comunidades mais artesanais do complexo, pois estes pescadores utilizam, em sua maioria, canoas a remo.

A pesca costeira só existe em duas comunidades: Superagui e Ilha das Peças. A comercialização é feita por atravessadores, dos quais os pescadores dependem devido aos períodos de baixa produção, quando este comerciante fornece gêneros alimentícios de primeira necessidade.

Antonina encontra-se na parte mais interna do litoral paranaense e a pesca acaba ficando restrita à Baía de Antonina. O município apresenta uma comunidade de pescadores bem artesanal, sendo a pesca realizada em sua maioria em canoas a remo.

A sobrevivência destas comunidades baseia-se na comercialização da carne de siri e bacucu limpo, coleta que dura e se mantêm ao longo de todo ano. Suas principais comunidades são: a Ponta da Pita e o Portinho.

As áreas de pesca do município de Paranaguá, exceto a Ilha do Mel, encontram-se dentro do Complexo Estuarino de Paranaguá.

As principais comunidades pesqueiras do município de Paranaguá são: Valadares, Amparo, Piaçaguera, Vila São Miguel e Eufrasina.

O desembarque nestes municípios ocorre de maneira bem pulverizada. Paranaguá possui oito pontos de desembarque, mas este ocorre em sua maioria no Mercado Municipal e em duas ou mais, grandes empresas e peixarias. Boa parte da pesca desembarcada em pequenos vilarejos ribeirinhos acaba sendo escoada por estas principais vias.

Segundo o relato dos pescadores o principal ponto de desembarque das comunidades de Amparo, Eufrasina, Europinha e Ilha do Teixeira é na Vila Guarani, um local sem trapiche onde era localizado antigamente o mercado de peixe da supracitada comunidade, que foi demolido pela prefeitura com o intuito de construir outro no local, todavia a tradição do desembarque nesta comunidade se manteve.

No município de Antonina, que apresenta também oito pontos de desembarque, uma menor parcela do desembarque concentra-se na Ponta da Pita e o restante no mercado.

Em Guaraqueçaba, município com maior número de pontos de desembarque do estado (20), uma boa parte do pescado acaba sendo escoada pelas vias mencionadas em Paranaguá. Como exceção, o camarão-sete-barbas é desembarcado da Vila de Superagui, cozido e salgado no local e escoado pelo Estado de São Paulo.

Dando continuidade no diagnóstico da Cadeia Produtiva do Pescado no Litoral do Paraná, os empreendimentos localizados no Complexo Estuarino de Paranaguá podem ser observados na tabela abaixo, estes empreendimentos são divididos em sete categorias e sua maior concentração ocorre no município de Paranaguá.

Tabela 5: Mapeamento dos Empreendimentos da Cadeia Produtiva na Região de Influência.

Município	Antonina	Guaraqueçaba	Paranaguá	Total
Aquicultura Continental e Marinha	3	1	6	10
Comércio atacadista	1	1	15	17
Comércio Varejista	6	1	31	38
Construção, Manutenção e Reparo de Embarcações	-	-	9	9
Fabricação de Artefatos para Pesca	1	-	-	1
Pesca Extrativa Marinha	-	-	3	3
Fabricação e Preservação de Produtos do Pescado	1	-	-	1
Total	12	3	64	79

Fonte: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), 2015.

No que concerne a maricultura, foram propostos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura a Implantação dos seguintes Parques Aquícolas no CEP.

- Parque Aquícola Estuarino - Baía das Laranjeiras - 01 263,67 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía de Paranaguá - 04 246,08 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía de Paranaguá - 01 100,88 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía de Paranaguá - 02 232,41 ha

- Parque Aquícola Estuarino - Baía das Laranjeiras - 03 21,59 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía das Laranjeiras - 04 52,62 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía de Guaraqueçaba - 01 120,09 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía das Laranjeiras - 05 659,36 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía de Paranaguá - 03 66,67 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Poruquara - 01 50,74 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía dos Pinheiros - 01 24,64 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía dos Pinheiros - 02 24,00 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía dos Pinheiros - 03 15,00 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía dos Pinheiros - 05 87,50 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía dos Pinheiros - 04 24,20 ha
- Parque Aquícola Estuarino - Baía das Laranjeiras - 02 75,48 ha

A área total deste parques é de 2064,94 hectares de lâmina d'água, como explicado anteriormente existe um trâmite para que estas áreas fiquem disponíveis para a comunidade, neste sentido os Parques Aquícolas Guaraqueçaba 01 e Laranjeiras 04 já foram licitados, porém não houve concorrência significativa, deixando as áreas ao interno dos mesmos desocupadas. O Parque Aquícola Marinho Paranaguá 03, localizado na Comunidade de São Miguel, para o qual já foi feita a audiência pública, encontra-se em tramitação para o processo de licitação;

Segundo dados da COMAR/MPA (2015), o Parque Aquícola Paranaguá 03, que encontra-se em processo de licitação, dentro dos seus 66,67 hectares terá 65 áreas para serem licitadas, apresentando 65 beneficiários diretos e 260 indiretos, com uma estimativa de produção total do parque por ano de 1.041,60 toneladas de ostras. A produtividade por hectare destes parques gira em torno de 8.333 kg/ano, no sistema de cultivo de ostras nativas (*Crassostrea brasiliana*) em mesas e de 10.417 kg/ano no sistema de cultivo de long-line.

A Figura 27 mostra, em verde, as propostas de Parques Aquícolas no Complexo Estuarino de Paranaguá.

5.4 Modelo de Gestão para Áreas de Preferência no Paraná

A palavra gestão apresenta muitos significados e pode ser utilizada de diversas maneiras; significa administrar, tomar conta de algum lugar, como nossa casa por exemplo. A gestão é o que vem após a implantação da Área de Preferência. No dia-a-dia em casa é preciso limpar, organizar, consertar dentre outras coisas, tudo isso significa fazer a gestão do local onde moramos. No cultivo não é diferente, por isso deve-se estar atento, assumindo responsabilidades e tomando conta da área.

Se autodeterminar e reconhecer-se como comunidade tradicional traz um encargo muito importante, assumir a vida em sociedade e se comprometer a preservar suas tradições; como descrito anteriormente, as Áreas de Preferência são instaladas em locais sob domínio da União e são cedidas individual ou coletivamente para o cultivo.

O uso inadequado da área, práticas que causem a deterioração do local, afetam diretamente a comunidade, assim, é importante lembrar que o mar é um direito, cuidar dele é um dever. Por isso, a criação e a implantação de Áreas de Preferência é um processo participativo e de responsabilidade de cada família participar das reuniões, discussões e tomadas de decisão, pois isso garante que os acordos feitos sejam cumpridos.

Para uma gestão eficiente das Áreas de Preferência é necessária a definição de competências, onde serão esclarecidas as atribuições de cada órgão, instituição e pessoa no processo de condução destes empreendimentos, evitando conflitos já que geralmente estas áreas ficam em locais que possuem múltiplos usos.

A proposta de Áreas de Preferência procura justamente a descentralização, dando maior autonomia a comunidade, assim, torna-se imprescindível a escolha de um Comitê Gestor Local formado pela comunidade, em nível institucional, a indicação de um Técnico de Apoio Institucional que seria o canal de comunicação entre o Ministério e a população e, no âmbito Nacional um Comitê Gestor Nacional de Áreas de Preferência. No caso do Brasil não caberia a implantação de um consórcio como no Goro, visto que não é da cultura do pescador brasileiro trabalhar cooperado, a única cooperativa existente, encontra-se no Município de Guaraqueçaba e foi criada por advogados para captar recursos da multa da PETROBRAS devido acidentes ambientais ocorridos no passado.

No que se refere a gestão, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais possui como objetivos específicos apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais. Dentro deste cenário foi criado o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade que procura desenvolver ações integradas para a promoção e fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade, com agregação de valor e consolidação de mercados sustentáveis.

Mas o que são Produtos da Sociobiodiversidade?

Bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos Povos e Comunidades Tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem (PNPCPS, 2009).

Uma das vertentes da estratégia de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do país consiste na realização de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais (APLs).

O modelo de gestão proposta para estes empreendimentos é o de Arranjo Produtivo Local. Segundo o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (2009):

“Arranjos Produtivos Locais – APLs: Agrupamentos de empreendimentos de um mesmo ramo, localizados em um mesmo território, que mantêm algum nível de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com os demais atores locais (governo, pesquisa, ensino, instituições de crédito)”

É importante recordar que o termo APL foi evoluindo da simples indicação de concentração industrial geográfica de pequenos e médios produtores, para abarcar outras dimensões tais como territorialidade e especialização definidas em termos de cultura local, existência de cooperação e organização institucional, formas de governança, aprendizagem coletiva, potencial de promover inovações e presença de fornecedores locais (Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, 2004).

Todavia o governo brasileiro determina como APLs aqueles que apresentem um conjunto das variáveis definidas, são elas:

- A concentração setorial de empreendimentos no território;
- Concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL;
- Cooperação entre os atores participantes do arranjo (empreendedores e demais participantes), em busca de maior competitividade;
- Existência de mecanismos de governança;

O litoral norte do Estado do Paraná apresenta uma concentração setorial de empreendimentos aquícolas no território, como pode-se observar no Quadro 11.

Quadro 11: Número aproximado de famílias por comunidade, relacionada com o número de famílias envolvidas com a maricultura no Complexo Estuarino de Paranaguá em 2004.

Comunidades do CEP	Número aproximado de famílias	Número de famílias maricultoras	% aproximada de famílias envolvidas na ostreicultura na comunidade	% em relação ao número total de empreendimentos
Vila das peças	110	2	1,8	2,5
Guapicum	6	2	33,3	2,5
Medeiros	50	9	18	11,5
Ilha Rasa	50	10	20	12,5
Almeida	100	Mais de 20	+ de 20	Mais de 25
Ponta do Lanço	12	3	2,5	3,75
Tibicanga	40	1	2,5	1,25
Poruquara	16	15	93,75	18,75
Sebuí	16	4	25	5
Vila Fátima	15	9	60	11,25
Canudal	5	3	60	3,75
Barbados	20	1	5	1,25
Europinha/ Nácar	12	1	8,3	1,25
TOTAL	452	Mais de 80	Mais de 17	100

Fonte: Caldeira, 2004.

A concentração de indivíduos ocupados em atividades produtivas relacionadas com o setor de referência do APL pode ser visualizada na Tabela 5 do item anterior.

Cooperação entre os atores participantes do arranjo (empreendedores e demais participantes), em busca de maior competitividade; é incipiente, sendo necessário ser fortalecida, o mostra a forma de cooperação existente atualmente no litoral do Paraná.

Quadro 12: Identificação das principais entidades representativas do setor pesqueiro no litoral paranaense

NOME	TIPO
Colônias de Pescadores de Pontal do Paraná Z-5	Colônia de Pesca
Colônia de Pescadores de Paranaguá Z-1	Colônia de Pesca
Colônia de Pescadores de Guaratuba Z-7	Colônia de Pesca
Colônia de Pescadores de Antonina Z-8	Colônia de Pesca
Colônia de Pescadores de Matinhos Z-4	Colônia de Pesca
Colônia de Pescadores de Guaraqueçaba Z-2	Colônia de Pesca
COOPESCAMAR - Cooperativa de Pescadores e Maricultores de Guaraqueçaba e Vale do Ribeira	Cooperativa
APAPSUL - Associação Comunitária dos Pescadores e Aquicultores de Pontal do Sul	Associação
ASSCOPEIP - Associação Comunitária dos Pescadores Profissionais de Ipanema	Associação
ASSCOMPES - Associação Comunitária dos Pescadores Profissionais e Armadores de Pontal do Paraná	Associação
ACOPEIM - Associação Comunitária dos Pescadores Profissionais da Ilha do Maciel	Associação
Associação de Pescadores de Nova Brasília - Ilha do Mel	Associação
Associação de Pescadores da Ilha do Valadares	Associação
Federação das Colônias do Estado do Paraná	Federação

Fonte: GIA, 2010

Os mecanismos de governança existentes são representados pelas entidades supracitadas, além do Escritório Regional da Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura localizado em Paranaguá, as Secretarias de Meio Ambiente, Pesca e Agricultura dos municípios do litoral norte do Paraná, diversas organizações como ONGs e OSCIPs que atuam no setor pesqueiro e aquícola, presença de Universidades, Institutos Tecnológicos, Grupos de Pesquisa e Extensão, entre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias integradas para criação e desenvolvimento de um APL de Maricultura no litoral do Paraná convergiram na criação de uma metodologia e normatização para o estabelecimento de Áreas de Preferência.

Os resultados apresentados nesta tese fornecem subsídios técnicos ao Governo Brasileiro, orientando os procedimentos que devem ser tomados para a demarcação e implantação de Áreas de Preferência através da proposta de uma Instrução Normativa.

Nesta perspectiva, é importante ressaltar que a criação das normativas Decreto nº 4.895 de 25 de novembro de 2003 e Instrução Normativa Interministerial nº 06 de 31 de maio de 2004, seguem as diretrizes do desenvolvimento responsável e da sustentabilidade da aquicultura preconizados pela FAO, no Código *de Conduta para a Pesca Responsável* e na Declaração de Bangcoc, com vistas ao:

- I - desenvolvimento sustentável;
- II - aumento da produção brasileira de pescados;
- III - inclusão social;
- IV - segurança alimentar.

A demarcação e implantação de Áreas de Preferência é uma política de territorialização da aquicultura. Neste sentido, a territorialização é a ocupação, organização, produção e consumo do espaço pela atividade aquícola, em um recorte espacial definido, dotando-o de unidade e, neste caso, a reconstrução e retomada de laços de identidade e inserção territorial sob novas bases de qualificação. Esta política possibilita a inserção de uma atividade neoextrativista e o reconhecimento territorial para populações que habitam tradicionalmente as áreas contíguas a águas de domínio da União continentais e marinhas, endossando seu pertencimento e, empoderando estas populações através da garantia de sua segurança alimentar, promoção de uma nova alternativa de renda e da participação dos mesmos em todo o processo de demarcação e implantação.

Todavia, deve-se considerar que a inserção de uma nova atividade pode atingir a estrutura social das regiões aonde esta virá a se instalar. Entre os impactos mais importantes

desta categoria, podemos destacar os conflitos originados na disputa pelo acesso e uso dos recursos, tanto entre os atores que se encontram envolvidos nas atividades de cultivo como entre aqueles dedicados a outras atividades econômicas já consolidadas.

Os conflitos mais comuns que poderão vir a ocorrer com a implantação de Áreas de Preferência são entre as políticas de proteção ambiental, a pesca, o crescimento urbano, especulação imobiliária, turismo e a movimentação portuária.

Neste sentido, podemos afirmar que os impactos socioambientais decorrem de uma gestão ineficiente dos recursos naturais renováveis, no seio das comunidades onde as intervenções humanas são executadas. Em virtude disso, o ordenamento e planejamento da aquicultura, de maneira participativa e descentralizada, se fazem necessários, como instrumentos para assegurar a sustentabilidade da atividade e evitar conflitos, como pode ser visto ao longo da história do cultivo de vôngoles na Sacca de Goro.

A regulamentação de Áreas de Preferência simplificou o processo de autorização de uso, promoveu o processo participativo e a descentralização da gestão das mesmas, empoderando estas comunidades. Porém, ficaram algumas arestas para serem aparadas tanto no procedimento de criação e implantação, quanto no de gestão e monitoramento destes empreendimentos, onde este último que não foi previsto e nem tratado por esta consultoria.

Porém ainda se faz necessário:

- Análise do processo de licenciamento ambiental realizado em cada Estado com a perspectiva de demarcação de Áreas de Preferência, com o escopo de receber a dispensa ou simplificação do procedimento de licenciamento ambiental;
- Para os Estados onde o licenciamento ambiental é mais rigoroso, criar proposta de Grupos de Trabalho Interinstitucionais para simplificar o processo, visto a importância social destas áreas;
- Fazer o levantamento de dominialidade, junto a SPU, em áreas de potencial interesse de demarcação de Áreas de Preferência, prevendo assim, se a aquicultura é uma atividade que pode ser praticada, considerando principalmente os Planos de Manejo de Unidades de Conservação;
- Indicar grupo multidisciplinar responsável para elaboração de Parecer Indicativo de Povos e Comunidades Tradicionais;

- Buscar parcerias com outros órgãos e entidades, como o Ministério do Meio Ambiente – MMA e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, otimizando a aplicação do modelo de APL para a gestão destas áreas, através da complementariedade e integração de políticas

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais** – UFRGS Editora – Porto Alegre. 2003.
- ADAMS, C. **Identidade caiçara: exclusão história e sócio-ambiental**. In: ALBUQUERQUE, U. P. de. Atualidades em etnobiologia e etnoecologia. Palestras convidadas do IV Simpósio brasileiro de etnobiologia e etnoecologia. Recife: Sociedade Brasileira de Etnobiologia e Etnoecologia, 2002, p. 27-43.
- ALMEIDA, A. W. B. **Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA/UFAM, 2008.
- AMORIM, Mônica Alves. 1998, *Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial no Ceará*. Fortaleza: Banco do Nordeste.
- ARAUJO, M. R. **Soluções de Desenvolvimento Regional: Cluster, Distrito Industrial e Milieu Innovateur**. Monografia submetida à comissão julgadora do curso de Ciências Econômicas, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas, pela Universidade Federal do Ceará, Junho, 1999
- AZEVEDO, N. T. **Política Nacional para o Setor Pesqueiro no Brasil (2003 – 2011)**. 2012. 349 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento). Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR.
- BECATTINI, G. (1989), **“Riflessioni sul Distretto Industriale Marshalliano come Concetto Socioeconomico”** in *Stato e Mercato*, nº 25.
- BECATTINI, G. (1990), **“The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Notion”** in Pyke, F., Becattini, G., Sengenberger, W. (eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation*, Geneva: International Institute for Labour Studies, pp. 37-51.
- BECATTINI, G. (1991), **“Italian Industrial Districts: Problems and Perspectives”** in *International Studies of Management & Organisation*, Vol. 21, nº 1, pp. 83-90.
- BECATTINI, G. (2002), **“Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis”** in *European Planning Studies*, Vol. 10, nº. 4, pp. 483-493.
- BENATTI, J. H. **Unidades de Conservação e as populações tradicionais - uma análise jurídica da realidade brasileira**. Novos Cadernos NAEA, Vol. 2, nº 2. Belém – PA. 1999.

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. **As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político.** Mana. Rio de Janeiro, vol. 12, n. 1, 2006, p. 39-68.

BRASIL. **Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão. Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais.** Câmara de Coordenação e Revisão/ Coordenação Maria Luiza Grabner; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília: MPF, 2014. 117p.

BECK, A. **Lavradores e pescadores: um estudo sobre o trabalho familiar e trabalho acessório.** Dissertação de Mestrado, UFSC. 1979

BRASIL. **Lei 6.001 de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Presidência da República. Brasília, DF, 1973.

_____. **Constituição Federal de 1988.** Congresso Nacional: Brasília, 1988.

_____. **Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996** – dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 1996.

_____. **Portaria/FUNAI nº 14, de 09 de janeiro de 1996.** Estabelece regras sobre a elaboração do Relatório circunstanciado de identificação e delimitação de Terras Indígenas a que se refere o parágrafo 6º do artigo 2º, do Decreto nº 1.775, de 08 de janeiro de 1996. Brasília, DF, 1996.

_____. **Decreto nº 2.869 de 09 de dezembro de 1998.** Regulamenta a cessão de águas públicas para exploração da aquicultura, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998.

_____. **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. Presidência da República: Brasília, DF, 2000.

_____. **Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001.** Regulamenta a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, e dá outras providências. Presidência da República: Brasília, DF, 2001.

_____. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003** – trata da regularização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades dos órgãos governamentais. Presidência da República: Brasília, DF, 2003.

_____. **Decreto nº 4.895 de 25 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF, 2003.

_____. **Instrução Normativa Interministerial nº 06 de 31 de maio de 2004.** Estabelece as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências. 2004

_____. **Decreto de 27 de dezembro de 2004.** Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, 2004.

_____. **Instrução Normativa Interministerial nº 7 de 28 de abril de 2005.** Estabelecer diretrizes para implantação dos parques e áreas aquícolas em razão do art. 19 do Decreto no 4.895, de 25 de novembro de 2003. Brasília: 2005.

_____. **Instrução Normativa nº 17 de 22 de setembro de 2005.** Dispõe sobre critérios e procedimentos para formulação e aprovação de Planos Locais de Desenvolvimento da Maricultura – PLDMs, visando a delimitação dos parques aquícolas e faixas ou áreas de preferência de que trata o art. 3º da Instrução Normativa Interministerial n.º 06, de 28 de maio de 2004. Brasília: 2005.

_____. **Decreto nº 5.758, de 13/4/2006** – institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2006.

_____. **Decreto de 13 de julho de 2006.** Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2006.

_____. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Presidência da República. Brasília, DF: 2006.

_____. **Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Presidência da República. Brasília, DF, 2007.

_____. **Instrução Normativa ICMBio nº 03, de 18 de setembro de 2007.** Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das

categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, DF: 2007.

_____. **Instrução Normativa Interministerial nº 1 de 10 de outubro de 2007.** Estabelece os procedimentos operacionais entre o MPA e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura. Brasília, DF, 2007.

_____. **Decreto nº 6.261, de 20/11/2007.** Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola. Presidência da República. Brasília, DF, 2007.

_____. **Instrução Normativa ICMBio nº 05, de 15 de maio de 2008.** Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Brasília, DF, 2008.

_____. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2009.

_____. **Instrução Normativa nº 57 do INCRA de 20 de outubro de 2009.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Brasília, DF: 2009.

_____. **Portaria Interministerial MPOG/MMA nº 436, de 2 de dezembro de 2009.** Efetuar a entrega ao Ministério do Meio Ambiente - MMA, nos termos do art. 79 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, das áreas de domínio da União, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, localizadas em Unidades de Conservação Federais de posse e domínio públicos integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, conforme Lei nº 9.985, de 2000. Brasília, DF: 2009.

_____. **Portaria nº 89, de 15 de Abril de 2010.** Brasília, DF: 2010.

_____. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24

de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Presidência da República. Brasília, DF: 2010.

_____. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2010.

_____. **Decreto nº 7.747, de 5/6/2012** – institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências. Presidência da República. Brasília, DF: 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 2, de 18 de dezembro de 2014.** Estabelece os procedimentos utilizados na destinação de imóveis da União para regularização fundiária de interesse social. Brasília, DF: 2014.

_____. **Portaria Interministerial MPOG/MDA nº 210, de 13 de junho de 2014.** Delegar ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, a competência para outorgar a beneficiários de projetos federais de assentamento de reforma agrária e a grupos remanescentes das comunidades dos quilombos a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU ou a transferência do domínio pleno de terrenos rurais da União, contemplados nos incisos I, III, IV e VII do art. 20 da Constituição Federal, que estejam sob gestão exclusiva da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPU/MP. Brasília, DF: 2014. _____ . Comissão Nacional da Verdade. Relatório: textos temáticos. Brasília: CNV, 2014.

CÂMARA CASCUDO, L. da, 1957, **Jangadeiros**, Rio de Janeiro, Ministério de Educação e Cultura.

CÂNDIDO, A. **Os parceiros do Rio Bonito. Estudos sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida.** 7 ed., São Paulo, Duas Cidades. 1964

CARDOSO, E. S. **Pescadores Artesanais: Natureza, Território, Movimento Social.** Universidade de São Paulo. Tese (Doutorado) São Paulo: 2001

CARNEIRO DA CUNHA, M. **Cultura com aspas: e outros ensaios.** São Paulo: Cosac Naify, 2009.

CARVALHO, J. M. P. de. **O patrimônio imaterial da comunidade caiçara do pouso da cajáida e a escola: em busca de uma educação diferenciada.** Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: 2010

Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19/4/2004. Disponível em: http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil/a-convencao-169-da-oit

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela 107ª Plenária – ONU, em 13/9/2007. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_das_Nacoes_Unidas_sobre_os_Direitos_dos_Povos_Indigenas.pdf?view=1

DIEGUES, A.C. S. **Pesca e marginalização no litoral paulista**. 1973. 187 f. Dissertação (Mestrado) - NUPAUB; CEMAR, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973.

DIEGUES, A. C. S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DIEGUES, A. C. S. (Org.); ARRUDA, Rinaldo S. V. (Org.). **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Ministério do Meio Ambiente. São Paulo: USP, 2001.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3.ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

DIEGUES, A. C. S. **Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil**. São Paulo: NUPAUB; MMA: 2000.

DIEGUES, A. C. S. **Povos e mares: leituras em sócio antropologia marítima**. São Paulo: NUPAUB-USP, 1995.

DIEGUES, A. C. S. "ARRUDA, Rinaldo SV (Org.)." **Saberes Tradicionais e Biodiversidade no Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (2001)**

DIEGUES, A. C. S. Caiçaras e jangadeiros: cultura marítima e modernização no Brasil (1920-1980). **Série Documentos e Relatórios de Pesquisa**, n. 1, São Paulo, 2004

DIEGUES, A. C. S. **Conhecimento e manejo tradicionais em áreas protegidas de uso sustentável: o caso da resex marinha do Arraial do Cabo-Rio de Janeiro**. 2003. Disponível em: <www.usp.br/nupaub/resexarraial.pdf>. Acesso em: 23 set. 2015.

DIEGUES, A. C. S. **Conhecimento tradicional e apropriação social do ambiente marinho**. Disponível em: <www.usp.br/nupaub/conhectradicapro.pdf>. Acesso em: 23 out 2015.

DURKHEIM, E. **A divisão do trabalho social**. 2. ed. Lisboa: Presença, 1984.

FURTADO, L. G. **Pescadores do rio Amazonas**. Belém, Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993.

INSTITUTO OCEANÁRIO-PE. **Diagnóstico socioeconômico da pesca artesanal do litoral de Pernambuco**. Recife: Instituto Oceanário, 2009.

GALVÃO, H. 1968 **Novas Cartas da Praia**, Edições do Val, Natal.

GINER, J. e SANTA MARÍA, M. (2002), “**Territorial Systems of Small Firms in Spain: an Analysis of Productive and Organizational Characteristics in Industrial Districts**” in *Entrepreneurship & Regional Development*, 14, pp. 211-228.

KISHI, S. A. S. **Conhecimentos e povos tradicionais: a valorização da dignidade humana pelo direito patrimonial cultural**. Revista Internacional de Direito e Cidadania. Disponível em: <http://www.reid.org.br/?CONT=00000317>

LASTRES, H.M.M; CASSIOLATO, J.E. e MACIEL, M.L. (orgs) **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local** (Relume Dumará Editora, Rio de Janeiro, 2003)

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; Contraponto; 2005.

LÉRY, Jean de, 1941, **Viagem à Terra do Brasil**, S. Paulo, Livraria Martins Editora

LIMA JÚNIOR, W. T. **Comunidades sob o olhar da sociologia**. 2009.

LIMA, R. K. **Pescadores de Itaipu**. Niterói, Eduff, 1997.

LOPES, S. R. M. **Povos e comunidades tradicionais direitos humanos e meio ambiente**. Lex Humana, Petrópolis, v. 5, n. 1, p. 160-182, 2013.

MACHADO, J. S. **História(s) indígena(s) e a prática arqueológica colaborativa**. Revista de Arqueologia. São Paulo, vol. 28, n. 1, p. 72-85, 2013.

MALDONADO, S. **Pescadores do mar**. São Paulo, Ática, 1986.

_____. **Mestres e Mares: espaço e indivisão social na pesca marítima**. São Paulo: Annablume, 1993.

MARTINS, P. **Um divertimento trabalhado: prestígios e rivalidades no fazer fandango da ilha dos Valadares**. Universidade Federal do Paraná. Dissertação (Mestrado). UFPR. Curitiba: UFPR, 2006.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Abril Cultural, v. I, 1982.

MELO, J. (1995), *A Região da Marinha Grande: um Distrito Industrial?* Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica, Coimbra: FEUC.

MELO, A. I. **Distritos industriais marshallianos: o caso de águeda**. Disponível em: http://www.apdr.pt/siterper/numeros/RPER12/art02_rper12.pdf, acesso 12 de dezembro de 2015.

MPMG. **Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais - Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS)** - Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). Belo Horizonte. 2015. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>

MPP, **Cartilha Projeto de Lei de Iniciativa Popular Sobre Território Pesqueiro**, 2012. Disponível em: <http://www.cppnac.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Cartilha-sobre-o-Projeto-de-Lei-da-Campanha-pelo-Territ%C3%B3rio-Pesqueiro.pdf> MUSSOLINI, G.

Ensaios de antropologia indígena e caiçara. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

Mônica der Lima Monteiro (UENF) monicalm@uenf.br

José Arica (UENF) arica@uenf.br XXV Encontro Nac. de Eng. de Produção – Porto Alegre, RS, Brasil, 29 out a 01 de nov de 2005

MOURÃO, F. **Pescadores do Litoral Sul do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado, FFLCH-USP. São Paulo: 1971.

MOURÃO, F. de A. **Os pescadores do litoral sul de São Paulo. Um estudo de sociologia diferencial**. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas. São Paulo. Tese (doutoramento). São Paulo: 1981.

PNPCPS, http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/planonacionaldepromoodosprodutosdasocio-biodiversidade/one-community?page_num=0, acesso em 20 de novembro de 2015.

NADVI, Khalid. **Facing the new competition: business associations in developing country industrial clusters**. Geneva: International Institute for Labour Studies - International Labour Organization (ILO), Discussion Papers 103, 1999.

POLLAK, M. **Memória e identidade social. Estudos históricos**. Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992.

PORTER, M. (1989) *A Vantagem Competitiva das Nações*, 7. ed., Rio de Janeiro - RJ, Editora Campus, 897p.

PORTER, M.E. *On competition*. Boston: Harvard Business School Publishing, 1998.

PORTER, M. (1999) *Competição (on Competition), Estratégias Competitivas Essenciais*, 6. ed., Rio de Janeiro – RJ, Editora Campus, 520p.

POSEY, D.A. 1986. **Etnobiologia: teoria e prática**. In: Ribeiro, B.G. *Suma Etnológica Brasileira*. Petrópolis, Vozes.

RAMALHO, C. W. N. **Ah, esse povo do mar! Um estudo sobre trabalho e pertencimento na pesca artesanal pernambucana**. São Paulo, Editora Polis; Campinas, Ceres, 2006.

Embarcações do encantamento: trabalho como arte, estética e liberdade na pesca artesanal de Suape, PE. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2007

SCHMITT, A.; TURATTI, M. C. M.; CARVALHO, M. C. P. **A atualização do conceito de quilombo: identidade e território nas definições teóricas**. *Ambiente & Sociedade* - Ano V - No 10 - 1o Semestre de 2002

SCHWARCZ, L. M. **O complexo de Zé Carioca: notas sobre uma identidade mestiça e malandra**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1995.

SILVA, L. G., 1993, **Caíças e Jangadeiros: Cultura Marítima e Modernização no Brasil**, São Paulo, Nupaub.

———, 1996, **A Faina, a Festa e o Rito. Gentes do Mar e Escravidão no Brasil (séc. XVII ao XIX)**, São Paulo, USP, tese de doutoramento.

SHIRAISHI NETO, J. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

VALE, G. M. V.; CASTRO, J. M. **Clusters, arranjos produtivos locais, distritos industriais: Reflexões sobre Aglomerações Produtivas**, *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 28, n. 53, p. 81-97, mar. 2010.

VIVEIROS DE CASTRO, E. "Etnologia brasileira". Em: *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. *Antropologia (volume I)* Miceli, Sergio (org.). São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999

———. Entrevistas. Rio de Janeiro: Azogue, 2008.

https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Paran%C3%A1, acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://www.parana-turismo.com/paranagua.htm>, acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://www.profresiduo.com/news/359/12/itaipu-comemora-41-anos-como-modelo-de-geracao-de-energia-limpa-e-renovavel-do-planeta>, acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://www.emater.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=70>; acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://modernfarmer.com/2014/03/floating-farms/>, acesso em 10 de novembro de 2015.

http://www.engepesca.com.br/fotos.php?tipo_foto=maricultura; acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://www.bonvivant.com.br/2012/11/07/sc-gourmet-impulsiona-negocios-em-blumenau/>, acesso em 10 de novembro de 2015.

<http://today3tech.blogspot.com.br/2010/12/macroalgas-alto-valor-economico.html>, acesso em 10 de novembro de 2015.

http://www.seston.com.br/pt/media/noticias.php?subaction=showfull&id=1340988398&archive=&start_from=&ucat=2&, acesso em 10 de novembro de 2015.

http://brasil.elpais.com/brasil/2015/05/06/cultura/1430940838_944049.html, acesso em 15 de novembro de 2015.

<http://professorluizjose.blogspot.com.br/2013/09/pujante-povo-caicara.html>, acesso em 15 de novembro de 2015.

<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2012/06/pescadores-recolhem-cerca-de-oito-toneladas-de-tainha-em-garopaba-3788929.html>, acesso em 15 de novembro de 2015.

<http://novacartografiasocial.com/fundacao-cultural-palmares-certifica-5-comunidades-quilombolas-no-municipio-de-barreirinha-amazonas/>, acesso em 15 de novembro de 2015.

<http://pibmirim.socioambiental.org/como-vivem/alimentacao>, acesso em 15 de novembro de 2015.

<http://www.cultivandoaguaboa.com.br/noticias/dia-de-campo-em-santa-helena-mostrara-potencial-da-cadeia-produtiva-do-pacu>, acesso em 04 de dezembro de 2015.

<http://queimandoasfalto.com.br/uac-cataratas-do-iguacu-parque-das-aves-marco-das-3-fronteiras/>, acesso em 04 de dezembro de 2015.

APÊNDICE

Ementário Legislativo Norteador da Metodologia de Criação e Implantação de Faixas e Áreas de Preferência

I. AUTORIZAÇÃO DE USO EM ESPAÇOS FÍSICOS EM CORPOS D'ÁGUA DE DOMÍNIO DA UNIÃO PARA FINS DE AQUICULTURA NA MODALIDADE FAIXA OU ÁREAS DE PREFERÊNCIA

- ➔ Decreto nº 4.895, de 25 de novembro de 2003 - *Dispõe sobre a autorização de uso de espaços físicos de corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências*
- ➔ Instrução Normativa Interministerial nº 6, de 31 de maio de 2004 - *Estabelece as normas complementares para a autorização de uso dos espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, e dá outras providências.*
- ➔ Instrução Normativa Interministerial MMA/SEAP Nº 7, de 28 de abril de 2005 - *Estabelece diretrizes para implantação dos parques e áreas aquícolas em razão do art. 19 do Decreto no 4.895, de 25 de novembro de 2003.*
- ➔ Instrução Normativa Interministerial SEAP/PR/SPU/MP Nº 1, de 10 de outubro de 2007 - *Estabelece os procedimentos operacionais entre o MPA e a SPU/MP para a autorização de uso dos espaços físicos em águas de domínio da União para fins de aquicultura.*
- ➔ Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009 - *Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E MARCOS REGULATÓRIOS QUE ESTABELECEM OS PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO RECONHECIMENTO E TUTELA DOS DIREITOS DOS PCTS

- ➔ Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) – Organização dos Estados Americanos (OEA), Promulgada pelo Decreto Nº 678, de 6 de novembro de 1992;
- ➔ Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972, Promulgada pelo Decreto Nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977;
- ➔ Constituição Federal de 1988: Artigos 215, 216, 231 e 68 (ADCT)
- ➔ Convenção Nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) Sobre Povos Indígenas e Tribais, Promulgada pelo Decreto Nº 5.051, de 19 de abril de 2004;
- ➔ Pacto Internacional Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Organização das Nações Unidas (ONU), Promulgado pelo Decreto Nº 591, de 6 de julho de 1992;
- ➔ Convenção sobre a Diversidade Biológica, aprovada durante a 2ª Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Realizada no Rio De Janeiro em 1992 e Promulgada pelo Decreto Nº 2.519, de 16 de março de 1998;
- ➔ Decreto Nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996 – *Dispõe Sobre o Procedimento Administrativo de Demarcação de Terras Indígenas e dá Outras Providências;*
- ➔ Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 – *Trata da Regularização Fundiária de Terras de Quilombos e Define as Responsabilidades dos Órgãos Governamentais;*
- ➔ Portaria Nº 98, de 3 de abril de 2013 – *Institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a Finalidade de Elaborar Proposta para a Regularização Ambiental em Territórios Quilombolas Estabelecida na Lei Nº 12.651, de 25/5/2012, no que concerne ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) e para a Instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Territórios Quilombolas;*
- ➔ Portaria Nº 138, de 6 de dezembro de 2012 – *Cria o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar o I Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana;*
- ➔ Instrução Normativa INCRA Nº 57, de 20 de outubro de 2009 – *Regulamenta os Procedimentos para Identificação, Reconhecimento, Delimitação, Demarcação, Desintrusão, Titulação e Registro das Terras Ocupadas por Remanescentes das Comunidades dos Quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições*

Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003;

- ➔ *Portaria Fundação Cultural Palmares Nº 98, de 26 de novembro de 2007 – Institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também Autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, entre outras denominações congêneres;*
- ➔ *Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005, Ratificada pelo Dec. Leg. 485/2006 e Promulgada pelo Presidente da República por Meio Do Decreto Nº 6.177, de 1 de agosto de 2007;*
- ➔ *Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006– Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus Princípios, Diretrizes, Objetivos e Estratégias, e dá outras providências;*
- ➔ *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, Promulgada pelo Decreto Nº 5.753, de 12 de abril de 2006;*
- ➔ *Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas aprovada pela 107ª Plenária – ONU, em 13 de setembro de 2007;*
- ➔ *Decreto Nº 6.261, de 20 de novembro de 2007 – Dispõe sobre a Gestão Integrada para o Desenvolvimento d Agenda Social Quilombola no Âmbito do Programa Brasil Quilombola;*
- ➔ *Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis Nº 7.716, de 5 De Janeiro de 1989, 9.029, de 3 de abril de 1995, 7.347, de 24 de Julho de 1985, e 10.778, de 24 de Novembro de 2003;*
- ➔ *Lei Nº 12.343, de 02 de julho de 2010 – Institui o Plano Nacional de Cultura (PNC), cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) e dá outras providências;*
- ➔ *Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012 – Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências*

III. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

- ➔ Decreto de 13 de julho de 2006 - *Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências;*
- ➔ Decreto Nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 - *Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).*