

Conservação em território tradicional: uma longa história até a conciliação via Termo de Compromisso

Conservation in traditional territory: a long history until reconciliation via Term of Commitment

Ana Beatriz Vianna Mendes

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

RESUMO

Ao longo de 4 décadas gestores e moradores viveram conflitos e negociações disputando o manejo de uma pequena área no interior do Parque Nacional da Serra do Cipó (MG), criado em 1984. Este trabalho propõe uma análise antropológica do Estado, integrando reflexões sobre conservação ambiental e direitos étnicos no Brasil, refletindo sobre o Termo de Compromisso no Parque Nacional da Serra do Cipó (MG), assinado em 2018. O caso analisado demonstra que mudanças legislativas que passaram a vigorar e a garantir direitos a povos tradicionais no Brasil, especialmente a partir do início do século XXI, ainda encontram resistência para serem implementadas pelo órgão ambiental, mas que a diversidade dos servidores que compõe o órgão responsável pela gestão do território, aliados a outras instituições de pesquisa e de garantia aos direitos coletivos, permitiu acionar e implementar um instrumento que garante um mínimo de direitos aos povos tradicionais do território, ainda que após quase 40 anos de espoliações, incertezas e criminalizações de seus modos de vida.

Palavras-chave: Parque Nacional da Serra do Cipó, Populações Tradicionais, Termo de Compromisso, Território.

Recebido em 25 de abril de 2021.
Avaliador A: 12 de maio de 2021.
Avaliador B: 19 de maio de 2021.
Aceito em 01 de junho de 2021.



ABSTRACT

Abstract: Over 4 decades, managers and residents experienced conflicts and negotiations disputing the management of a small area within the Serra do Cipó National Park (MG), created in 1984. This work proposes an anthropological analysis of the State, integrating reflections on environmental conservation and ethnic rights in Brazil, reflecting on the Term of Commitment in the Serra do Cipó National Park (MG), signed in 2018. The analyzed case shows that legislative changes that came into force and guarantee rights to traditional peoples in Brazil, especially the from the beginning of the 21st century, still face resistance to be implemented by the environmental agency, but that the diversity of the servers that make up the agency responsible for the management of the territory, allied to other research institutions and those aimed to guarantee collective rights, allowed to trigger and implement an instrument that guarantees a minimum of rights to the traditional peoples in the area, even after almost 40 years of spoliation, uncertainty and criminalization of their ways of life.

Keywords: Serra do Cipó National Park, Traditional People, Commitment Term, Territory.

INTRODUÇÃO¹

Ao refletir sobre o processo de construção do Termo de Compromisso no Parque Nacional da Serra do Cipó, ou PNSCi, em Minas Gerais, o presente trabalho se depara com um conjunto de questões que se tocam e diante das quais é necessário fazer escolhas. Destacarei algumas delas a título de preâmbulo.

Trata-se de uma antropologia do Estado, pois visa etnografar um processo histórico de implementação de uma política pública voltada à conservação ambiental e à proteção dos direitos das chamadas “populações tradicionais”. Afinal, os Termos de Compromisso garantem, de um modo bastante limitado e transitório, que “populações tradicionais” possam manter

¹ Agradeço à FAPEMIG pelo financiamento do projeto intitulado “O Parque Nacional da Serra do Cipó e populações locais: desvelando conflitos e histórias marginalizadas”, por meio do Edital Universal de 2014 (APQ-01945-14), através do qual pudemos custear pesquisas de campo e bolsas para alunos. Somos gratos também à Pró-Reitoria de Extensão da UFMG, que custeou algumas bolsas para alunos de graduação. Finalmente, faço um agradecimento especial aos interlocutores da Serra do Cipó e aos alunos envolvidos com o projeto, cujos diálogos e afetos permitiram construir essa narrativa.

seus modos de vida em compatibilidade com a conservação da biodiversidade em unidades de conservação que, geralmente, não permitem a presença humana, como é o caso dos parques. Mais precisamente, não são todos os usos humanos que são interditos nessa área de preservação. Além de preservar “ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”, os parques são lugares onde podem ocorrer “pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”, de acordo com o artigo 11, caput, da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000). Ou seja, são territórios cujos usos revelam premissas de separação entre homens e natureza, que podem ser minoradas (pela ciência, pela educação ambiental ou pelo turismo) através das experiências possibilitadas nesses lugares. Pouco a pouco, o órgão responsável pela gestão das unidades de conservação do Brasil, chamado emblematicamente de Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, começa a entender que todas essas atividades são parte da vida dos povos que durante várias gerações viveram nesses lugares — antes mesmo do reconhecimento de seus territórios como áreas ambientalmente protegidas.

Isso nos remete a pensar sobre como a questão ambiental se institucionalizou no Estado brasileiro e no mundo (questão sobre a qual já existe farto material produzido), e quais têm sido os processos de conformações específicas que a ideia de conservação ambiental foi estabelecendo na(s) realidade(s) ao longo do tempo. Especificamente, nosso artigo visa apresentar o processo de implantação de um parque nacional em área em que viviam pessoas que, depois da chegada do parque, viveram por longas quatro décadas em condições de incerteza e de precariedade com relação ao modo como deveriam se relacionar com o ambiente e o território, e apenas em 2018 passaram a ser reconhecidas pelo Estado como populações tradicionais e puderam retornar e/ou se manter com regras claras nos seus territórios. Ou seja, pretendo apresentar justamente o processo mediante o qual o Estado decidiu por decreto que aquela área seria um parque, como isso afetou as famílias que viviam na área e como só muito recentemente os gestores passaram a reconhecer a identidade de certas famílias como tradicional, o que possibilitou o retorno ao território, após quase 4 décadas de conflitos e de incertezas sobre os usos permitidos e proibidos na área. Foi apenas a partir da construção do Termo de Compromisso, em 2018, que as regras foram efetivamente acordadas e ficaram claras para as partes.

Para tratar disso, é importante situar, no nosso cenário, a interpenetração das ideias e dos ímpetus de desenvolvimento e conservação. De fato, há várias obras implementadas nos municípios que compõem e circundam o PNSCi que promovem atividades poluidoras e depredadoras em prol do chamado desenvolvimento (no contexto local, destacam-se especialmente atividades minerárias e toda a infraestrutura que as integra). Essas obras, pela

deprecação que promovem, arcam com medidas de mitigação e reparação ambiental que também incidem sobre os parques. No próprio Retiro, região em que foi celebrado o Termo de Compromisso de que tratamos, em fevereiro de 2014, foi construída uma estrada de calçamento à revelia de qualquer diálogo e sem qualquer aviso prévio aos moradores da região. Essa estrada, já prevista no Plano de Manejo do Parque (2009), foi construída com recursos de compensação ambiental por obras predatórias consumadas pelo próprio DER (Departamento de Estradas e Rodagens/MG) e causou muitos transtornos aos moradores da região. Embora os moradores fossem favoráveis ao calçamento da estrada, ficaram indignados pelo modo como foi feita e pelos impactos ambientais que gerou.

Esse caso nos traz de forma evidente a outro assunto central nesta discussão, que é quanto à participação da “sociedade” nos desígnios do que o Estado definiu como parque. As famílias do Retiro, que antes da chegada do parque eram agricultoras, tropeiras, criadoras de “animais” e apanhadoras de flores sempre-vivas, se viram “mais ou menos”, a depender do gestor, cerceadas em suas práticas por longos anos. Os vários gestores que passaram a impor a essas famílias, de forma mais ou menos truculenta, que aquela área em que viviam há várias gerações era parque, e que, portanto, as terras nas quais nasceram e se criaram não poderiam ser mais cultivadas, pastoreadas e vividas como antes, colaboraram para que essas famílias — ao tempo em que aprendiam a construir novas formas de resistência — naturalizassem o seu destino injusto. Nunca nenhum deles se candidatou a ser conselheiro do parque — instância formal participativa de tomada de decisões da gestão da UC (PACÍFICO, 2014). A assimetria de poder colocada era tão grande que parecia não ser possível qualquer diálogo justo. Para esse aspecto, os *insights* apresentados por Achille Mbembe sobre a *necropolítica* (2018) são pertinentes. Ou seja, essa inércia é reflexo de uma perspectiva colonialista tanto por parte dos agentes responsáveis por implementar as políticas públicas do Estado quanto por parte dos moradores e ex-moradores do parque, e se revelam através da naturalização do sacrifício de certas vidas, em uma certa ideia de soberania em relação ao território e em uma intransigência quanto aos modos de conservar a natureza.

Finalmente, baseados em outro paradigma, poderíamos buscar conhecer/inscrever as relações estabelecidas entre os humanos e os não humanos na região em que foi criado o parque e, sob essa perspectiva, indicar como foi se consolidando e como tem se consolidado a vocação daquele lugar para o turismo, a partir das paisagens naturais, rios, cachoeiras e montanhas. Essa vocação escamoteia outras, de pessoas que teciam seus meios de vida junto a essas paisagens e que tiveram que, com maior ou menor radicalidade, como mencionado, romper ou adaptar seus modos de vida.

Diante desse conjunto de questões, pretendo trazer um relato do cenário que encontrei em 2014, quando comecei a fazer pesquisa na região, e do cenário que percebo hoje em termos de relações dos moradores entre si, com o ambiente e com os gestores, buscando compreender como se transformaram as redes de relações entre eles.

Neste artigo, um aspecto que paradoxalmente ficará um pouco escanteado é a própria ideia de conservação ambiental. Ao nos debruçarmos tão detidamente sobre a dificuldade de implantação da ideia neomítica de parques (DIEGUES, 1998), sobre os conflitos envolvendo a gestão e os moradores e sobre a paulatina abertura para levar em consideração senão a contribuição dessas famílias à conservação, ao menos o fato de que elas têm direito à dignidade, o nosso cenário parece trazer centralidade às discussões de conflitos dos homens entre si (e toda a hierarquização de quem tem legitimidade para se colocar no campo ambiental (GERHARDT; ALMEIDA, 2005; GERHARDT, 2007; ZHOURI, 2008), muito mais do que à própria discussão sobre sustentabilidade e conservação ambiental.

Mas não é por acaso. É porque de fato, quando se faz uma leitura integrada das práticas da política ambiental e da legislação que ampara e legitima a proteção ambiental, percebe-se que a questão está efetivamente mais centrada em como regular as relações dos homens entre si em relação à natureza do que à própria relação dos homens com a natureza. Ancorada em uma perspectiva antropocêntrica, a legislação reproduz premissas que entendem a natureza como ativo, como mercadoria, como bem a ser resguardado para os humanos. Além disso, há claramente, como já argumentamos (MENDES, 2018; MENDES E OLIVEIRA 2019), uma “facilitação” a processos degradantes e predatórios mediante a “compensação” e “reparação” dos danos ambientais causados. Esse mecanismo tem possibilitado o “desenvolvimento”, o progresso, a modernização e a comoditização da natureza — o que vem causando destruição e a criminalização de modos de vida que estão à margem dessa lógica de mercado (SVAMPA, 2019; GUDYNAS, 2019; KRENAK, 2019).

De um modo geral, o modelo desenvolvimentista da região mineira foi marcado pela intensificação da mercantilização de territórios a partir, sobretudo, da década de 1980, com a expansão de monoculturas de exportação, de monoculturas de eucalipto, da construção de hidrelétricas e pelas atividades mineradoras (ZHOURI; ZUCARELLI, 2008). A atividade

mineradora do Projeto Minas-Rio, que é considerada a maior mineração do mundo, ocorre na região de Conceição de Mato Dentro, próxima à área do Parque Nacional da Serra do Cipó. Ela consome por volta de 2.500 metros cúbicos de água por hora², para escoamento inicial de 26,5 milhões³ de minério de ferro por ano. Além disso, muitos procedimentos realizados pela empresa para a exploração minerária na região têm sido questionados pelo Ministério Público Federal, tanto em seus aspectos ambientais quanto sociais.⁴ Esse contexto de intensa exploração e depredação ambiental se contrapõe, complementa e justifica o mecanismo de criação e ampliação de Unidades de Conservação de Proteção Integral no estado.

Trata-se, portanto, de discutir justiça ambiental; trata-se de discutir os paradigmas e pressupostos que informam a política de criação de parques e a política de reconhecimento e proteção à diversidade étnica e cultural do Brasil; e trata-se, finalmente, de contextualizar os limites e as lacunas da participação dos moradores num contexto histórico e institucional de exclusão e de marginalização de certos modos de vida que se desdobra em séculos de (r) existência.

Este artigo é fruto de reflexões do projeto de pesquisa “O Parque Nacional da Serra do Cipó (MG) e populações locais: Desvelando conflitos e histórias marginalizadas”, desenvolvido de 2013 a 2016, e que contou com apoio da FAPEMIG, e do projeto “Construindo histórias locais e pensando questões globais: as comunidades tradicionais atingidas pelo Parque Nacional da Serra do Cipó (MG)”, desenvolvido de 2016 até o presente, o qual contou com apoio da Proex/UFMG, ambos vinculados ao grupo de pesquisa Cidade e Alteridade: Convivência multicultural e justiça urbana e ao Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG). Foram realizadas conversas informais e entrevistas semiestruturadas com moradores, ex-moradores, gestores e ex-gestores do parque, bem como com outros atores relacionados à história do local. Além disso, foi realizada pesquisa documental e bibliográfica e incursões a campo que incluíram atividades como: reuniões coletivas com moradores e ex-moradores, com o intuito de ouvir as histórias do passado e do presente; acompanhamento de reuniões do Conselho Consultivo do Parque e análise de suas atas; e observação participante dos modos de vida de moradores e ex-moradores tradicionais do parque. Um documentário está sendo finalizado e será lançado em breve na cidade.

2 De acordo com matéria publicada em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1555725-maior-mineroduto-do-mundo-comeca-a-funcionar-em-meio-a-queixas.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2015.

3 De acordo com matéria publicada em: <http://minasrio.angloamerican.com.br/o-projeto/o-minas-rio-em-numeros/>. Acesso em: 15 jan. 2015.

4 Para maiores detalhes, acessar o site do Observatório dos Conflitos Ambientais em Minas Gerais: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/>.

O RECONHECIMENTO DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A dinamicidade e fluidez das culturas e dos diferentes modos como são organizadas simbolicamente a experiência e a ação humanas (SAHLINS, 1997) trazem grandes desafios para que qualquer Estado possa reconhecer os diferentes grupos étnicos formadores de qualquer Estado-Nação. No caso da sociedade brasileira, durante muitos séculos a política estatal diante da diversidade étnica e cultural brasileira foi assimilacionista (SOUZA FILHO, 2006). Grosso modo, visava a integração de toda a diversidade sociocultural em uma única massa redutoramente entendida como coesa e brasileira (RAMOS, 2004; MENDES; SILVA; SIMÕES, 2017). A partir de 1988, apenas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve um reconhecimento e garantia da diversidade étnica e cultural dos povos formadores da civilização brasileira. Além dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombos, o Estado reconheceu a importância dos diversos outros grupos como parte do patrimônio cultural brasileiro e, assim, fez-se necessária uma categorização, que é por definição e irremediavelmente redutora. A noção de “população tradicional”, que não está na Constituição Federal de 1988, mas que cobre uma gama de povos cujos modos de ser e de viver tiveram guarida nos artigos 215 e 216 da Carta Magna, serviu de “molde conceitual” para se relacionar e reconhecer grupos até então invisibilizados como detentores de direitos especiais.

Assim como as especificidades culturais e os modos de vida tradicionais — *indigenous lifestyles* — desempenham papel importante na discussão sobre as “alternativas ao desenvolvimento”, a caracterização dos grupos sociais ditos “tradicionais” caminha *pari passu* ao reconhecimento da necessidade da sua “participação”, “consulta”, “acordo” e “consentimento” como condição de êxito dos programas de conservação baseados em áreas protegidas. Ou seja, não se pode dissociar um processo do outro, sob pena de não compreendê-los adequadamente. Não se trata tanto de uma “descoberta” das “populações tradicionais” — posto que “tradicionalidade” não é algo que se descobre —, mas da sua construção como sujeito — em seus múltiplos sentidos — do manejo de áreas protegidas, entendido como processo sociocultural e político pelo qual transforma-se a natureza, essas populações e o nosso entendimento do que ambas são. (BARRETO FILHO, 2006, p. 8).

Em 2004, o Governo Federal criou a Comissão Nacional para o Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, entretanto, não havia definição precisa de quem seriam essas “comunidades tradicionais” (LOBÃO, 2006). Em 2005, realizou-se o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, que possibilitou a discussão dessa categorização, necessária à orientação de políticas públicas. Nesse encontro, percebeu-se a dificuldade de

abarcam os diferentes grupos presentes, seus modos de ser e de viver, em uma única categoria (*ibid.*). Com o objetivo de aprofundar as discussões ocorridas, seguiram-se mais cinco encontros, realizados em diferentes estados, sendo “um em Belo Horizonte (MG); dois no Vale do Rio São Francisco, nas cidades de Delmiro Gouveia (AL) e Paulo Afonso (BA); um em Porto Alegre (RS) e um em Montes Claros (MG)”⁵. Após amplos debates, o Decreto n. 6.040/2007, em seu Art. 3º, § 1º, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais⁶, e definiu Povos e Comunidades Tradicionais como:

[...] 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).

O próprio Estado brasileiro, portanto, operou uma classificação do universo socioantropológico nacional, já que, conforme afirmou Bauman:

Classificar consiste nos atos de incluir e excluir. Cada ato nomeador divide o mundo em dois: entidades que respondem ao nome e todo o resto que não. Certas entidades podem ser incluídas numa classe — tornar-se uma classe — apenas na medida em que outras entidades são excluídas, deixadas de fora. Invariavelmente tal operação de inclusão/exclusão é um ato de violência perpetrado contra o mundo e requer o suporte de uma certa dose de coerção. (BAUMAN, 1999, p. 11).

Neste contexto, consideramos que essa classificação e nomeação dos Povos e Comunidades Tradicionais contribuiu para tornar visíveis modos de vida muito diversos e até então marginalizados e excluídos do panorama identitário e de políticas públicas do Estado brasileiro (MENDES, SILVA; SIMÕES, 2017).

Para fazer esse mundo falar a nós, devemos, por assim dizer, tornar audíveis os seus silêncios: explicar o que aquele mundo não percebia. Temos que cometer um ato de violência, forçar aquele mundo a tomar posição sobre questões às quais estava desatento e assim dispersar ou superar a desatenção que fazia daquele mundo, um mundo tão diferente e tão incomunicável com o nosso. (BAUMAN, 1999, p. 13).

5 Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais – Antecedentes. Disponível em: <http://culturadigital.br/setorialculturaspopulares/files/2010/02/2007-Antecedentes-da-PNPCT-povos-e-comunidades-tradicionais.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

6 Em 2013, no âmbito do Estado de Minas Gerais, foi promulgada a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais, que possui como objetivo geral: “Art. 3 - é objetivo geral da política de que trata esta lei promover o desenvolvimento integral dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia de seus direitos territoriais, sociais, ambientais e econômicos, respeitando-se e valorizando-se sua identidade cultural, bem como suas formas de organização, relações de trabalho e instituições”.

O PARQUE NACIONAL DA SERRA DO CIPÓ

A criação do Parque Nacional da Serra do Cipó ocorreu em 1984⁷, com área de 33.800 hectares, e a desapropriação de grande parte das propriedades privadas incidentes em sua área foi decretada em 1987.⁸ Os estudos que subsidiaram o levantamento fundiário da área da unidade foram realizados entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980, pelo CETEC-MG (CETEC, 1982). Conforme afirma uma nota técnica do ICMBio (2017), cerca de 50% da área do parque já havia sido adquirida pelo Estado, antes da criação do próprio Parque Nacional, tendo em vista que, até aquela data, o parque era estadual (criado em 1975). Muitos proprietários e posseiros não quiseram negociar suas terras ou não concordaram com os valores oferecidos pelo Estado, enquanto outros sequer foram citados em processos de expropriação de terras. Diversos dos nossos interlocutores alegam que somente os grandes fazendeiros foram indenizados, pois, além de serem mais bem instruídos sobre os procedimentos legais vigentes, possuíam recursos para a contratação de advogados. A junção desses fatores fez com que alguns processos de desapropriação referentes ao Parna Cipó permanecessem em aberto, e que moradores e ex-moradores do território reivindicuem uma série de direitos até hoje. Entre esses direitos encontram-se, principalmente, indenizações justas por suas terras e, enquanto tais indenizações não são realizadas, garantias de que possam utilizar o território de modo a assegurar seus modos de vida.

A implementação do Parque Nacional da Serra do Cipó teve como consequência a imposição de restrições quanto ao uso da terra, já que, como definido pelo SNUC, Parques Nacionais estão inseridos no grupo de Unidades de Proteção Integral e têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas. Todas as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, devendo seu perímetro ter posse e domínio públicos, de acordo com o artigo 11, parágrafo 1º, da Lei n. 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

Há, no Retiro, vários imbrólios jurídicos que geraram impasses para a vida dos moradores e para os gestores. Uma das glebas só teve parte da terra indenizada pelo Estado, mas houve uma decisão judicial de imissão de posse de toda a área. Além disso, em um dos processos não houve citação da parte interessada e a expropriação da posse foi feita sem o conhecimento do posseiro. Em setembro de 2011, a Procuradoria do ICMBio notificou a equipe

7 Decreto n. 90.223, de 25 de setembro de 1984.

8 Decreto n. 94.984, de 30 de setembro de 1987.

do ICMBio local para a retirada de todos os ocupantes da área. Em maio de 2013, a notificação foi realizada pela gestão do parque.

Nesse momento, o Ministério Público Federal emitiu recomendação contrária à retirada das famílias (MPF, 2013 a) e ingressou com uma Ação Civil Pública contra a União e o ICMBio para que estes se “abstenham de adotar qualquer medida que impeça o livre exercício das práticas econômicas tradicionais das famílias do Retiro, bem como se abstenham de adotar qualquer medida que objetive a expulsão dos moradores de suas terras” (MPF, 2013b, p. 44). Na ACP o MPF também solicitou a reparação de danos materiais, de danos morais coletivos, a revisão do Plano de Manejo e a possibilidade de recategorização da Unidade de Conservação de Proteção Integral à de Uso Sustentável ou desafetação de parte da área.

Em setembro do mesmo ano, em reunião do Conselho Consultivo do Parque, foi aprovada, por unanimidade, manifestação contra a medida proposta de remoção dos moradores da área do Retiro, pois traria consequências indesejáveis para a gestão das unidades. Ainda, o documento assinado pelos conselheiros incluía solicitação de que fossem possibilitadas condições dignas para a permanência dos moradores da região do Retiro; e o pagamento da justa indenização àqueles que possuem direito (ICMBIO, 2013b). Esse documento foi endereçado ao presidente do ICMBio e desencadeou manifestações favoráveis à construção do Termo de Compromisso pela coordenação responsável pela regularização fundiária e pela Procuradoria Federal Especializada (PFE) do órgão.

Por outro lado, o MPF/MG solicitou, em 2013 (MPF, 2013b), a anulação do processo jurídico de desapropriação das áreas em questão. A sentença referente à ACP proposta pelo MPF, emitida em setembro de 2017, julgou improcedentes todas as reivindicações, mas também deixou aberta a possibilidade de construção de termos de compromisso, a critério da administração.

Mais de três décadas após o início dos processos de expropriação iniciados pela implantação do parque, os saberes ecológicos tradicionais do Retiro seguem contando a história dos que se foram e dos que ficaram no território. Questões como escolarização, acesso à saúde, a produtos industrializados, a empregos assalariados, a asfalto, a igreja, entre outros, se somam a reações diferenciadas quanto ao cumprimento da ordem do Estado de deixarem a área. Os modos como proprietários e gestores foram equacionando essa questão nos permitem vislumbrar a complexidade que envolve a manutenção dos vínculos territoriais dessas famílias.

De acordo com os vários relatos obtidos em campo, diante de toda essa situação, algumas famílias simplesmente cumpriram a ordem e saíram. Dessas, algumas migraram prontamente, enquanto outras resistiram durante certo período, até que, diante de várias proibições que

tornavam sua sobrevivência inviável, acabaram saindo. À época em que se passou a aventar a possibilidade de construção do Termo de Compromisso, apenas quatro unidades familiares seguiam se recusando a sair da área do Retiro; além disso, três unidades familiares utilizavam o território principalmente para o que se pode chamar simplificada de “lazer”, mantendo suas casas ancestrais esporadicamente; e três outras famílias faziam uso precário do território (para plantio, lazer e criação de animais), mas cujas casas viraram escombros. Essas foram as famílias abarcadas pelo Termo de Compromisso.

Durante as pesquisas, desde 2014, foram três as mudanças na chefia do PNSCi. Com todas elas marcamos entrevistas, apresentamos o projeto de pesquisa e a importância da elaboração de um Termo de Compromisso com as famílias do Retiro. Foi apenas em 2017, a partir de mais uma mudança na gestão, que essa proposta ganhou concretude e foi definida como prioritária dentro da instituição. Fomos convidados a participar de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)⁹, criado em 2018, que incluía ICMBio e MPF, com a finalidade de subsidiar a construção do Termo de Compromisso com moradores e ex-moradores da região conhecida como “Retiro”, dentro dos limites do Parque Nacional da Serra do Cipó. Coube a mim produzir um laudo antropológico, a pedido do GTI, para respaldar a celebração do Termo de Compromisso no PNSCi, já que esse instrumento só deve ser aplicado quando da sobreposição entre unidades de proteção integral e populações tradicionais. O laudo compôs, junto com vistorias e relatórios técnicos feitos pela gestão nos territórios de cada uma das famílias do Retiro, o dossiê para aprovação dos Termos de Compromisso entre a gestão e as famílias locais (APOLONI; ARAÚJO, 2019).

TERMO DE COMPROMISSO ASSINADO NO PARQUE NACIONAL DA SERRA DO CIPÓ, EM 2018

O instrumento administrativo Termo de Compromisso tem sido utilizado de forma ainda tímida na gestão das Unidades de Conservação (UCs) brasileiras (RIBEIRO, 2014; TALBOT, 2016). É preciso, preliminarmente, reconhecer que se trata de um dispositivo recente. Sua primeira menção no ordenamento jurídico do país ocorre, indiretamente, em 2000, nas Disposições Gerais e Transitórias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC),

⁹ Portaria n. 767, de 31 de agosto de 2018.

que é o instrumento que estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs no Brasil. Nessa parte específica da lei, fica definida a necessidade de criação de um “regulamento” a ser usado nos casos em que existam “populações tradicionais” vivendo em locais que passassem a ser definidos como Unidades de Conservação de Proteção Integral pelo Estado brasileiro. Trata-se de uma disposição transitória, pois entende-se que a presença humana é incompatível com a concepção de proteção integral contida no SNUC.

O decreto que regulamenta o SNUC (Decreto n. 4.340/2002) traz algumas diretrizes gerais para a celebração dos Termos de Compromisso (art. 39). Mas foi apenas em 2012 que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) publicou a Instrução Normativa n. 26/2012, que define diretrizes específicas para celebração dos Termos de Compromisso. O termo deve ser elaborado de forma participativa e definir regras para o uso do território, da terra e dos recursos naturais, a partir de um acordo celebrado entre o órgão executor e cada família tradicional que ocupa a área protegida. O prazo e as condições para o reassentamento das populações locais também devem ser definidos no Termo de Compromisso, devendo ser utilizado apenas nos casos em que o poder público não tenha, por quaisquer razões, condições de indenizar e realocar tais populações — eis, fundamentalmente, a razão de estar no capítulo que trata de disposições transitórias.

As famílias do Retiro, uma região circunscrita e cada vez mais próxima do crescente núcleo urbano do distrito, possuem uma rica memória biocultural, caracterizada pelo uso e manejo diversificado da paisagem. Além do cultivo das roças, o modo de vida dessas famílias incluía a criação do “gado na solta” com o uso das pastagens naturais, especialmente nas regiões de maior altitude. A renovação das pastagens através do manejo tradicional do fogo envolvia um profundo conhecimento sobre o período de chuvas, tendo em vista a minimização do impacto das queimadas sobre matas e nascentes. As relações com as espécies animais nativas também compõem o repertório do patrimônio biocultural da região, habitada por dezenas de espécies de aves, mamíferos, anfíbios, répteis, peixes e insetos. Muitas espécies eram caçadas, ou mesmo competiam pelo alimento plantado nas roças, tais como as capivaras e porcos-domato (CARDOSO, 2017; FREITAS, 2015; SOUZA, 2017).

As regras do Termo de Compromisso foram construídas de um modo que traduz muito claramente a “disciplinarização” que ocorreu ao longo dessas quatro décadas de convivência entre ambiente, gestores e as famílias do lugar.

Em mais um dos esforços de institucionalização, ordenamento e implantação do parque, em 2009 foi publicado o Plano de Manejo da unidade, que definiu um zoneamento para toda a Unidade de Conservação. Nele, havia a delimitação, entre outras coisas, das Zonas de Ocupação

Temporária (ZOTs), que seriam áreas de dois hectares destinadas à permanência de parte dessas famílias. Havia duas situações abarcadas pelas ZOTs, ambas abrangendo os terrenos com casas ainda ocupadas: 1) áreas cujas posses já foram imitidas ao ICMBio, embora apenas uma pequena parte tenha sido efetivamente indenizada; e 2) áreas de famílias que, por questões de idade e saúde mental, provavelmente não se adaptariam a viver em núcleos urbanos, conforme redigido no próprio documento (ICMBIO, 2009, p. 41). As demais situações, de famílias que usavam os terrenos para plantio ou lazer, embora não estivessem ocupando permanentemente suas casas, muitas delas já em ruínas, e outras em processo de destruição, não foram abarcadas pela ZOT. No total, as ZOTs ocupam 0,013% da área do parque. Parte do Retiro foi considerada uma ZOT.¹⁰ As ZOTs têm como princípio “evitar maior degradação das áreas ainda com moradores [e] disciplinar as práticas de subsistência dos moradores até que seja possível a completa regularização fundiária” (ICMBIO, 2009d, p. 40, grifo nosso). Essas normas, na prática, inviabilizaram os modos de vida dessas pessoas e sua reprodução social, uma vez que entre elas estão a proibição de abertura de novas roças e a proibição da exploração comercial da área. Além disso, quando se fala em “disciplinar” as práticas de subsistência, pressupõe-se um total desconhecimento por parte das populações locais do manejo do ambiente, o que sugere uma “educação” unidirecional, partindo do parque para essas pessoas.

Cerca de 10 anos depois, já em meio ao processo de construção dos Termos de Compromisso, os gestores perguntaram a cada família tradicional, as que tinham casas e aquelas cujas casas viraram escombros, quais eram as intenções de uso do território. Todas as reivindicações eram razoáveis e foram inscritas no Termo de Compromisso. Estão autorizadas sem necessidade de pedido de autorização ao ICMBio: agricultura familiar, extração vegetal, coleta de madeira, uso de barro, criação de animais de grande e pequeno porte, corte e eliminação de espécies vegetais não nativas, realização de churrasco, entre outros. Algumas atividades devem ser informadas ao ICMBio com antecedência: reforma de estruturas já existentes, recebimento de visitantes, comercialização de produtos e corte de vegetação nativa em casos de extrema necessidade. E outras devem efetivamente ser autorizadas pelo ICMBio: reconstrução de casas que estão em ruínas, prestação de serviços aos turistas e uso de fogo. Ficam proibidos: arrendamento de áreas

10 A estrada que passa pelo Retiro foi definida como Zona Histórico-Cultural no Plano de Manejo, o que, conforme a definição do documento, é “onde são encontradas amostras do patrimônio histórico-cultural ou arqueológico, que serão preservadas, estudadas, restauradas e interpretadas para o público, servindo à pesquisa, conscientização ambiental e ao uso científico” (ICMBIO, 2009, p. 13). Note-se que, após a celebração do Termo de Compromisso, em 2018, essa Zona Histórico-Cultural ganha novo entendimento, “enquanto zona de proteção cultural, que permanece pulsando, com as pessoas em sua interação com o espaço, garantindo a manutenção dessa cultura viva e sua interação com o turismo local” (APOLONI; ARAÚJO, 2019, p. 638).

e aluguel de casas, cobrança de taxas aos turistas, corte de vegetação nativa, criação de animais silvestres, de abelhas não nativas, tanques para aquicultura, realização de barramentos no rio, utilização de agrotóxicos e plantio de organismos geneticamente modificados.

Os termos foram finalmente assinados com as 10 famílias que mantêm esses diversos vínculos com o território e foram publicados no Diário Oficial da União no dia 31 de dezembro de 2018, em menos de 1 ano após o início das tratativas, passados 34 anos da criação do Parque Nacional e 43 anos desde a transformação daquela área, via decreto, em parque. Essa história evidencia que os burocratas de nível de rua, diante das transformações legislativas e das transformações da sociedade de um modo geral, podem eventualmente desfazer a distância entre os objetivos da organização em que trabalham e as pressões que sofrem no dia a dia (LIPSKY, 2019). Ao longo de quatro décadas, os gestores nutriram entre aquelas pessoas e aquele território uma situação insustentável do ponto de vista humanista e ambiental, implementando pouco a pouco uma política que legitimou em graus distintos atos que consolidavam o que Achille Mbembe (2018) chamou de necropolítica, e que levam ao extermínio de determinados grupos sociais, de determinados modos de vida. Ainda que a legislação que garantisse o respeito aos modos de vida dos diferentes grupos formadores da civilização brasileira tenha sido inaugurada em 1988, através da Constituição Federal, diversos incidentes que ocorreram ao longo dessas décadas na região reafirmaram uma perspectiva restrita quanto à conservação no território, invisibilizando e inviabilizando modos de vida de grupos tradicionais na área. Esse cenário permaneceu até meados de 2018, quando, após mais uma mudança de chefia, definiu-se como prioridade realizar a construção do Termo de Compromisso com as famílias do Retiro.

Hoje em dia, apesar das dificuldades que passam por construir modos de comunicação, diálogo e relações de confiança, me parece que o Retiro e as pessoas que a ele se aliam transformaram esse lugar em território de vida plural e inclusiva, onde convivem pessoas, plantas e animais interessados em conservar, criar e desenvolver rotinas sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo pretendeu mostrar que as legislações, os agentes do Estado e os cidadãos constroem diálogos e relações com a realidade que não seguem um curso único. Todos estão em formação e constante atualização. Essa ficção a que damos o nome de Estado, ao mesmo tempo que gesta e gerencia, é gestado e gerido (LEIRNER, 2003). Assim, compreender o processo

de construção do Termo de Compromisso no PNSCi nos permitiu dar conta de alguns dos diversos processos “em que se constituem feixes de relações e campos de polarização que criam condições para a formação, a constituição e a atualização da administração pública no Brasil, tomada especialmente — mas não exclusivamente — através de seu principal reator, o Estado” (*ibid.*). Neste caso, uma conjunção de diversos acordos, construções e mobilização de vários atores foi fundamental para que ocorresse o deslocamento do conflito socioambiental para outras bases. A “tradição” do órgão ambiental cedeu algum espaço às tradições das famílias do Retiro, mediante o compromisso mútuo de cuidados doravante entre humanos e não humanos.

REFERÊNCIAS

1. ANGLOAMERICAN. **Portal do Projeto Minas-Rio é lançado**. Sítio eletrônico 07 jan. 2014. Disponível em: <http://minasrio.angloamerican.com.br/o-projeto/o-minas-rio-em-numeros/>. Acesso em: 24 abr. 2021.
2. APOLONI, Renata Corrêa; ARAÚJO, José Geraldo. **Memórias do Retiro: o processo de construção do termo de compromisso no Parque Nacional da Serra do Cipó**. In: IX SAPIS - IV ELAPIS: Áreas protegidas e inclusão social em cenários de mudanças, 2019, Recife. Comunicação científica e relatos de experiências. 2019, p. 635-639. Disponível em: https://6d14af75-3b42-4f6d-8774-447e0f19b7b8.filesusr.com/ugd/37954b_93e3772f40484e14b277822cc504de82.pdf. Acesso em: 02 set. 2022
3. BARRETO FILHO, Henyo Trindade. Populações tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: BARRETO FILHO, Henyo Trindade. **Sociedades Caboclas Amazônicas: Modernidade e Invisibilidade**. São Paulo: FAPESP, Ed. Annablume, 2006.
4. BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1999.
5. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 25 abr. 2021.
6. BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, 7 fev. 2007.
7. BRASIL. **Decreto n. 90.223, de 25 de setembro de 1984**. Cria, no Estado de Minas Gerais, o Parque Nacional da Serra do Cipó e dá outras providências. Brasília, 1984.

8. BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências (SNUC). Brasília, 18 jul. 2000.
9. CARDOSO, Samora N'zinga Soares. **Conflitos e Percepções Socioambientais na Serra do Cipó: Os Bichos e as Pessoas em Meio ao Parque Nacional**. 2017. Monografia (Graduação em Ciências Socioambientais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.
10. CETEC. Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais. **Relatório – Principais Atividades realizadas para a Implantação do Parque Estadual da Serra do Cipó**. Belo Horizonte, 1982. 83p.
11. DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Anna. **O Mito da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec, 1998.
12. FREITAS, Iara Oliveira Silva. **Uma etnoecologia abrangente dos “retireiros”**: Compreendendo conflitos entre o Parque Nacional da Serra do Cipó e a comunidade local. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Socioambientais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.
13. GERHARDT, Cleyton. A invisibilização do outro nos discursos científicos sobre áreas naturais protegidas. Recife: XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2007. **Estud. soc. agric**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 2, 2007, p. 268-309. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/290/286>. Acesso em: 02 set. 2022.
14. GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais**. São Paulo: Elefante, 2019.
15. ICMBIO. **Carta enviada à presidência do ICMBio e ao Ministério Público Federal pelo Conselho Consultivo do Parna Cipó e APAMP**. Santana do Riacho, 2013.
16. ICMBIO. Instrução Normativa n. 26, de 04 de julho de 2012. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão. **Diário Oficial da União**, n. 130, Seção 1, p. 84, em 06/07/2012.
17. ICMBIO. **Nota Técnica n. 2/2017/COGCOT/CGSAM/DISAT/ICMBio, de 17 de janeiro de 2017**. Brasília, 2017.
18. ICMBIO. Portaria n. 55. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Cipó e Área de Proteção Ambiental Morro da Pedreira – Encarte 4. **Diário Oficial da União**, n. 127, Seção 1, p. 139, em 06/06/2009. ICMBIO. Portaria n. 767, de 31 de agosto de 2018. Constitui Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), com a finalidade de construir termo de compromisso com moradores e ex-moradores da região conhecida como “Retiro” e

- vale do Rio Bocaina, dentro dos limites do Parque Nacional da Serra do Cipó. **Diário Oficial da União**, n. 171, Seção 1, p. 45, em 04/09/2018.
19. KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
 20. LEIRNER, Piero. A formação do estado numa perspectiva antropológica. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 194-200, 2003.
 21. LIPSKY, Michael. **Burocrata de nível de rua**. Dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.
 22. LOBÃO, Ronaldo. Reservas Extrativistas: de política pública à política do ressentimento? *In*: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 25., Goiânia, 2006. **Anais [...]**. Goiânia: ABA, 2006.
 23. MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: Editora N-1, 2018.
 24. MELLO, Patrícia Campos. Maior mineroduto do mundo começa a funcionar em meio a queixas. **Folha de S.Paulo**. 01 dez. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1555725-maior-mineroduto-do-mundo-comeca-a-funcionar-em-meio-a-queixas.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2021.
 25. MENDES, Ana Beatriz Vianna. Parques Nacionais e seus desdobramentos no tempo: perspectivas sobre relações entre natureza, cultura e o Estado brasileiro. *In*: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 31., Brasília, 2018. **Anais [...]**. Brasília: ABA, 2018.
 26. MENDES, Ana Beatriz Vianna; OLIVEIRA, Ricardo. Territórios tradicionais e Parques Nacionais: álibis de uma certa civilização. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 9., Brasília, 2019. **Anais [...]**. Brasília: ANPPAS, 2019.
 27. MENDES, Ana Beatriz Vianna; SILVA, Eduardo Faria da; SIMÕES, Eliane. Povos e comunidades tradicionais no Brasil: uma perspectiva sócio-antropológica. *In*: FERREIRA, Lúcia *et al* (org.). **Clima de tensão: Ação humana, biodiversidade e mudanças climáticas**. Campinas: Editora da Unicamp, 2017.
 28. MPFa. Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Recomendação MPF/MG n. 82, de 02 de agosto de 2013 – Procedimento Administrativo Cível n. 1.22.000.002146/2013-08**. Belo Horizonte: Ministério Público Federal, 2013a.
 29. MPFb. Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Cumprimento da Sentença em Ação de Desapropriação – Processo n. 2000.38.00.08183-3**. Belo Horizonte: Ministério Público Federal, 4 out. 2013b.
 30. PACÍFICO, Amanda Cristina Nunes. **Do conflito à participação**: Uma análise de ferramentas participativas do SNUC nos casos do Parque Nacional dos Lençóis

- Maranhenses/MA e do Parque Nacional da Serra do Cipó/MG. Monografia (Graduação em Ciências Socioambientais). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
31. RAMOS, Rita Alcida. O pluralismo brasileiro na berlinda. **Série Antropologia**, n. 353, Brasília, 2004. Disponível em: <http://dan.unb.br/images/doc/Serie353empdf.pdf>. Acesso em: 02 set. 2022.
32. RIBEIRO, Bianca Guimarães. **Proteção integral e lugares vividos: termos de compromisso como solução negociada de conflitos em unidades de conservação**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Socioambientais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
33. SAHLINS, Marshall. O “pessimismo sentimental e a experiência etnográfica: Por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção (parte I). **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, abr. 1997.
34. SOUZA, Lenoardo Vasconcelos. **O Retiro em Meio ao Parque Nacional da Serra do Cipó: Lugar, normas resistências, flexibilizações**. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2017.
35. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2006 (1998).
36. SVAMPA, Maristela. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. São Paulo: Elefante, 2019.
37. TALBOT, Virginia. **Termos de Compromisso: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais**. 2016. Dissertação (Mestrado em Botânica) – Escola Nacional de Botânica Tropical do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
38. ZHOURI, Andrea.; ZUCARELLI, Marcos Cristiano. Mapa dos Conflitos Ambientais no Estado de Minas Gerais – Notas preliminares de Uma Pesquisa em Andamento. Junho de 2008. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 4., Brasília, 2008. **Anais [...]**. Brasília: ANPPAS, 2008. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/05/ZHOURI-A.-e-ZUCARELLI-M.-Mapa-dos-Conflitos-Ambientais-no-Estado-de-Minas-Gerais-Notas-Preliminares-de-Uma-Pesquisa-em-Andamento.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.
39. ZHOURI, Andrea. Justiça ambiental, diversidade cultural e *accountability*: Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 97-194, out 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300007&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 02 set. 2022

Ana Beatriz Vianna Mendes

Professora Associada na Universidade Federal de Minas Gerais. Doutora em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas, mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4513-7679>. E-mail: biaviannamendes@gmail.com