

LARISSA SUASSUNA

**POVOS  
TRADICIONAIS  
E CORREGULAÇÃO**

*Internormatividade e coprodução  
normativa em planos de manejo*

EDITORA LUMEN JURIS

RIO DE JANEIRO

2026

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	<b>XI</b>
<b>Lista de Abreviaturas e Siglas</b> .....	<b>XXIII</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>

## **PARTE I – FUNDAMENTOS E CONTEXTO DA ANÁLISE**

<b>1 Abordagem Metodológica</b> .....	<b>41</b>
1.1 Levantamentos Preliminares .....	43
1.2 Levantamento e Análise do Arcabouço Jurídico .....	43
1.3 Levantamento e Análise dos Processos .....	48
1.4 Classificação do Nível de Participação .....	52
1.5 Comparação: Análises Normativa e Documental .....	55
1.6 Entrevistas .....	55
1.7 Comparação: Entrevistas e Análise Documental.....	63
<b>2 Áreas Protegidas Federais com Povos Tradicionais e Seus Planos de Manejo</b> .....	<b>65</b>
2.1 Áreas Protegidas Federais com Presença de Povos Tradicionais .....	65
2.1.1 Áreas de uso sustentável com presença exigida ou permitida expressamente pela lei do SNUC .....	66
2.1.2 Áreas de uso sustentável com presença permitida implicitamente pela lei do SNUC.....	73
2.1.3 Áreas de proteção integral com presença proibida expressamente pela lei do SNUC.....	76
2.1.4 Distribuição das áreas com povos tradicionais por categoria do SNUC, bioma e categoria de povo tradicional.....	80
2.2 Áreas Protegidas Federais com Presença de Povos Tradicionais que Possuem Planos de Manejo.....	85

2.2.1 Áreas de uso sustentável com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo .....	85
2.2.2 Áreas de proteção integral com presença de povos tradicionais que possuem planos de manejo .....	90

## **PARTE II - A ANÁLISE DA CORREGULAÇÃO PELOS POVOS TRADICIONAIS**

<b>3 A Regulação pelos Povos Tradicionais sob a Ótica do Arcabouço Jurídico de Planos de Manejo .....</b>	<b>99</b>
3.1 Do Alcance Restrito à Ampliação das Diretrizes Jurídico-Normativas para a Participação .....	100
3.1.1 O alcance restrito da IN ICMBio n. 1/2007 .....	100
3.1.2 A ampliação das diretrizes jurídico-normativas para a participação pela IN ICMBio n. 7/2017 .....	102
3.2 Da Participação Simbólica à Participação Ativa: Evolução dos Níveis de Participação no Arcabouço Antigo e Vigente .....	105
3.2.1 Representatividade: avanços restritos às RESEX e RDS, com limitações persistentes nas demais categorias .....	125
3.2.2 Independência: autonomia reconhecida apenas na aprovação final e restrita às RESEX e RDS.....	128
3.2.3 Envolvimento prévio: restrito às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurado no vigente.....	130
3.2.4 Influência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente .....	133
3.2.5 Transparência: restrita às RESEX e RDS no arcabouço antigo, integralmente assegurada no vigente .....	137
3.2.6 Acessibilidade de recursos: parcialmente atendida em ambos os arcabouços, sem avanços significativos .....	140
3.2.7 Definição da tarefa: ausente no arcabouço antigo e apenas parcialmente assegurada no vigente.....	142
3.2.8 Tomada de decisão estruturada: parcialmente atendida no arcabouço antigo e ausente no vigente .....	144

3.2.9 Níveis de participação garantidos pelo arcabouço jurídico.....	145
3.3 Síntese dos Avanços: Consolidação da Participação	
Ativa com Restrições.....	146
<b>4 A Regulação pelos Povos Tradicionais sob a Ótica dos</b>	
<b>Processos de Elaboração de Planos de Manejo .....</b>	<b>149</b>
4.1 Da Participação Ativa à Corregulação: Evolução dos	
Níveis de Participação nos Planos Antigos e Recentes.....	149
4.2 Critérios de Participação: Avanços e Limites nos	
Planos Antigos e Recentes .....	162
4.2.1 Representatividade.....	162
4.2.1.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e	
fragilidades estruturais na representatividade .....	163
4.2.1.2 Nos planos recentes: avanços significativos	
na representatividade, com lacunas pontuais .....	170
4.2.1.3 Comparação: avanço expressivo na	
representatividade, mas sem alcance pleno.....	176
4.2.2 Independência.....	178
4.2.2.1 Nos planos antigos: baixo atendimento e forte	
dependência do ICMBio.....	178
4.2.2.2 Nos planos recentes: avanços significativos	
na independência, com limitações persistentes .....	183
4.2.2.3 Comparação: evolução expressiva no	
fortalecimento da independência .....	189
4.2.3 Envolvimento prévio .....	191
4.2.3.1 Nos planos antigos: envolvimento prévio	
limitado e pouco estruturado.....	191
4.2.3.2 Nos planos recentes: envolvimento prévio	
amplamente garantido e estruturado.....	193
4.2.3.3 Comparação: evolução significativa no	
envolvimento prévio, de limitado a	
amplamente estruturado.....	196
4.2.4 Influência.....	197

4.2.4.1	Nos planos antigos: influência limitada e pouco documentada .....	198
4.2.4.2	Nos planos recentes: influência efetiva e amplamente documentada .....	201
4.2.4.3	Comparação: avanços significativos na incorporação das contribuições .....	207
4.2.5	Transparência .....	208
4.2.5.1	Nos planos antigos: transparência geralmente assegurada, com dificuldades pontuais .....	209
4.2.5.2	Nos planos recentes: transparência reforçada por metodologias aprimoradas .....	212
4.2.5.3	Comparação: transparência consolidada e aprimorada .....	216
4.2.6	Acessibilidade de recursos .....	217
4.2.6.1	Nos planos antigos: acessibilidade relativamente assegurada, com limitações estruturais .....	217
4.2.6.2	Nos planos recentes: acessibilidade ampliada, com desafios pontuais .....	223
4.2.6.3	Comparação: melhoria moderada, com persistência de limitações .....	225
4.2.7	Definição da tarefa .....	227
4.2.7.1	Nos planos antigos: baixa clareza na definição das tarefas .....	227
4.2.7.2	Nos planos recentes: maior clareza na definição das tarefas .....	229
4.2.7.3	Comparação: avanços na clareza da definição das tarefas .....	234
4.2.8	Tomada de decisão estruturada .....	235
4.2.8.1	Nos planos antigos: tomada de decisão pouco estruturada .....	236
4.2.8.2	Nos planos recentes: fortalecimento da tomada de decisão estruturada .....	239

4.2.8.3 Comparação: ampliação significativa das metodologias estruturadas .....	246
4.3 Síntese dos Avanços: Consolidação da Corregulação com Desafios Persistentes .....	248
4.4 Entre Norma e Registros Formais: a Corregulação Consolidada Além do Previsto no Arcabouço Jurídico .....	251
<b>5 A Regulação pelos Povos Tradicionais sob a Ótica dos Atores Envolvidos na Elaboração de Planos de Manejo .....</b>	<b>253</b>
5.1 A Alta Convergência entre o Nível de Participação na Percepção dos Atores e na Análise dos Processos.....	256
5.1.1 A convergência predominante entre a percepção dos servidores do ICMBio e a análise dos processos.....	259
5.1.2 A convergência com tendência à valorização da participação entre a percepção dos membros tradicionais e a análise dos processos.....	261
5.1.3 A convergência elevada entre as percepções institucionais e tradicionais e a análise dos processos .....	264
5.2 Critérios de Participação: Avanços e Limites nas Percepções de Servidores e Membros Tradicionais .....	266
5.2.1 Representatividade.....	267
5.2.1.1 Nas entrevistas com servidores.....	267
5.2.1.1.1 A composição dos conselhos gestores como referência para a representatividade .....	267
5.2.1.1.2 Desafios e iniciativas para inclusão de mulheres, jovens e outros segmentos.....	268
5.2.1.1.3 Ausência de abordagem específica para povos tradicionais nas APAs.....	271
5.2.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	272
5.2.1.2.1 A relação entre conselhos gestores e representatividade comunitária.....	273
5.2.1.2.2 Limitações na participação de mulheres, jovens e pessoas com baixa escolaridade.....	273

5.2.1.2.3 Ausência de vínculos com os povos tradicionais em uma das APAs.....	274
5.2.2 Independência .....	276
5.2.2.1 Nas entrevistas com servidores .....	276
5.2.2.1.1 Insegurança individual dos participantes .....	277
5.2.2.1.2 Pressões interpessoais no contexto local .....	277
5.2.2.1.3 Receios associados ao papel historicamente fiscalizador do Estado .....	278
5.2.2.1.4 Restrições normativas à autonomia decisória.....	279
5.2.2.1.5 Influência indireta da equipe técnica do ICMBio .....	279
5.2.2.1.6 Fortalecimento da independência por meio da organização social comunitária .....	280
5.2.2.2 Nas entrevistas com membros tradicionais.....	281
5.2.2.2.1 Liberdade de fala e escuta .....	282
5.2.2.2.2 Limitações por intimidação, desinformação ou pressões externas .....	282
5.2.2.2.3 Fortalecimento da autonomia ao longo do tempo .....	284
5.2.3 Envolvimento prévio .....	286
5.2.3.1 Nas entrevistas com servidores .....	286
5.2.3.1.1 Articulação prévia por meio dos conselhos e grupos de governança .....	286
5.2.3.1.2 Envolvimento desde instrumentos anteriores à elaboração do plano de manejo .....	287
5.2.3.1.3 Limitações no envolvimento no planejamento inicial.....	288
5.2.3.2 Nas entrevistas com membros tradicionais.....	290
5.2.3.2.1 Envolvimento desde o início por meio de convites, oficinas e assembleia .....	290
5.2.3.2.2 Participação com metodologia pré-definida.....	291
5.2.3.2.3 Construção articulada a conselhos e instrumentos anteriores.....	292
5.2.3.2.4 Engajamento impulsionado por cobranças das próprias comunidades.....	294

5.2.4	Influência.....	296
5.2.4.1	Nas entrevistas com servidores .....	296
5.2.4.1.1	Reconhecimento da influência .....	296
5.2.4.1.2	Metodologia baseada no cardápio de normas.....	297
5.2.4.2	Nas entrevistas com membros tradicionais.....	299
5.2.4.2.1	Reconhecimento de influência concreta .....	299
5.2.4.2.2	Influência condicionada a limites legais.....	301
5.2.4.2.3	Influência reduzida por barreiras de compreensão.....	302
5.2.4.2.4	Influência reconhecida, acompanhada de demandas atuais de revisão.....	302
5.2.4.2.5	Influência limitada pela categoria da área protegida .....	303
5.2.5	Transparência .....	305
5.2.5.1	Nas entrevistas com servidores .....	305
5.2.5.1.1	Esforço institucional para garantir a transparência do processo.....	305
5.2.5.1.2	Obstáculos à efetiva disseminação das informações a todos os envolvidos.....	307
5.2.5.2	Nas entrevistas com membros tradicionais.....	309
5.2.5.2.1	Estratégias percebidas como efetivas para garantir a transparência.....	310
5.2.5.2.2	Obstáculos que limitaram a compreensão ou o acesso às informações.....	311
5.2.6	Acessibilidade de recursos .....	313
5.2.6.1	Nas entrevistas com servidores .....	313
5.2.6.1.1	Condições materiais para viabilizar a presença nas oficinas .....	314
5.2.6.1.2	Ausência de mecanismos de compensação financeira pela perda de renda.....	316
5.2.6.1.3	Apoio externo de parceiros ou programas .....	317
5.2.6.2	Nas entrevistas com membros tradicionais.....	318
5.2.6.2.1	Fornecimento de apoio logístico para garantir a participação.....	319

5.2.6.2.2	Limitação de tempo para discussão adequada dos conteúdos .....	321
5.2.6.2.3	Impacto da ausência de compensação financeira sobre a renda das famílias.....	322
5.2.7	Definição da tarefa.....	323
5.2.7.1	Nas entrevistas com servidores.....	323
5.2.7.1.1	Clareza e regularidade na apresentação da programação e objetivos.....	324
5.2.7.1.2	Uso e limitações do guia do participante como ferramenta de apoio.....	325
5.2.7.2	Nas entrevistas com membros tradicionais .....	327
5.2.7.2.1	Programação e objetivos informados com clareza ao longo das oficinas .....	327
5.2.7.2.2	Dificuldades de compreensão associadas à linguagem técnica utilizada .....	328
5.2.8	Tomada de decisão estruturada .....	330
5.2.8.1	Nas entrevistas com servidores .....	330
5.2.8.1.1	Avanços na adoção de metodologias participativas .....	331
5.2.8.1.2	Limitações relacionadas ao perfil dos participantes e ao formato das oficinas .....	333
5.2.8.2	Nas entrevistas com membros tradicionais.....	334
5.3	A Participação como Fonte de Eficácia e Legitimidade e Sua Evolução .....	336
5.3.1	Eficácia e legitimidade.....	337
5.3.1.1	Nas entrevistas com servidores.....	337
5.3.1.1.1	Fortalecimento da adesão às normas e redução de conflitos.....	338
5.3.1.1.2	Reconhecimento e identificação das comunidades com as normas.....	339
5.3.1.1.3	Limites da percepção sobre a eficácia em contextos de baixa implementação .....	340

5.3.1.2 Nas entrevistas com membros tradicionais .....	341
5.3.1.2.1 Maior compromisso com as regras construídas coletivamente.....	341
5.3.1.2.2 Inadequação das normas impostas sem participação .....	343
5.3.1.2.3 Condicionantes para a eficácia: diversidade e continuidade.....	344
5.3.2 Mudança no nível de participação.....	345
5.3.2.1 Impacto do Parecer ICMBio nº 175/2021 como marco jurídico-institucional.....	346
5.3.2.2 Amadurecimento interno do ICMBio e adoção de uma postura dialógica .....	348
5.3.2.3 Consolidação da nova metodologia de planos de manejo .....	349
5.3.2.4 Fortalecimento da confiança e da disposição para o dissenso.....	350
5.3.2.5 Influência de cooperações e intercâmbios externos .....	351
5.4 Entre Registros Formais e Percepções: Evidências da Consolidação da Corregulação.....	352
<b>Conclusão .....</b>	<b>357</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>369</b>
Artigos.....	369
Livros .....	372
Capítulos de Livros.....	374
Teses e Dissertações.....	376
Normas e Instrumentos de Soft Law.....	377
Documentos Jurídicos Oficiais .....	380
Documentos Técnicos Oficiais .....	380
Sites .....	381
Julgados .....	385

<b>Lista de Figuras .....</b>	<b>387</b>
<b>Lista de Gráficos.....</b>	<b>391</b>
<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>395</b>