

**REFÚGIO DE VIDA
SILVESTRE TATU-BOLA (PE):
CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS,
GOVERNANÇA E
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

**TATU-BOLA WILDLIFE REFUGE (PE): SOCIO-ENVIRONMENTAL CONFLICTS,
GOVERNANCE, AND SOCIAL PARTICIPATION**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 16/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/778922140](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/778922140)

Jeová Rodrigues Silva¹

Paulo Roberto Ramos²

RESUMO

Este estudo analisou os impactos socioambientais decorrentes da criação do Refúgio de Vida Silvestre Tatu-Bola (RVS Tatu-Bola), localizado no Sertão Pernambucano, abrangendo os municípios de Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista. A pesquisa adota abordagem qualitativa fundamentada na análise documental de registros institucionais, normativos e comunitários relacionados ao processo de criação e gestão da unidade de conservação. Os resultados evidenciam que os conflitos socioambientais identificados estão diretamente associados a inconsistências no processo de implementação da política ambiental, especialmente no que se refere à insuficiente observância dos dispositivos legais, à ausência de participação social efetiva e à fragilidade dos mecanismos de governança ambiental. A recategorização da unidade, de proteção integral para uso sustentável, configura-se como indicativo empírico das limitações do modelo inicialmente adotado. A análise demonstra que a divergência entre o discurso institucional e a realidade territorial contribui para a deslegitimação das políticas de conservação, intensificando tensões sociais e dificultando sua efetividade. Conclui-se que a construção de estratégias de governança participativa, alinhadas às dinâmicas territoriais e aos princípios da justiça socioambiental, é fundamental para modelos de conservação mais eficazes e socialmente legítimos.

Palavras-chave: justiça socioambiental; governança territorial; conservação da biodiversidade; comunidades tradicionais; Caatinga.

ABSTRACT

This study analyzed the socio-environmental impacts resulting from the creation of the Tatu-Bola Wildlife Refuge (RVS Tatu-Bola), located in the Pernambuco Hinterland, covering the municipalities of Lagoa Grande and Santa Maria da Boa Vista. The research adopts

a qualitative approach based on documentary analysis of institutional, normative, and community records related to the process of creating and managing the conservation unit. The results show that the identified socio-environmental conflicts are directly associated with inconsistencies in the environmental policy implementation process, particularly regarding insufficient observance of legal provisions, the absence of effective social participation, and the fragility of environmental governance mechanisms. The recategorization of the unit, from full protection to sustainable use, represents an empirical indicator of the limitations of the initially adopted model. The analysis demonstrates that the divergence between institutional discourse and territorial reality contributes to the delegitimization of conservation policies. It is concluded that the construction of participatory governance strategies, aligned with territorial dynamics and the principles of socio-environmental justice, is fundamental for more effective and socially legitimate conservation models.

Keywords: socio-environmental justice; territorial governance; biodiversity conservation; traditional communities; Caatinga.

1. INTRODUÇÃO

A criação de unidades de conservação (UCs) no Brasil constitui um dos principais instrumentos de política pública voltados à proteção da biodiversidade, especialmente em biomas ecologicamente sensíveis, como a Caatinga. Regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), essas áreas são concebidas com o objetivo de assegurar a preservação dos ecossistemas, a manutenção dos serviços ambientais e a proteção de espécies ameaçadas (BRASIL, 2000). Entretanto, a implementação dessas unidades, sobretudo na

categoria de proteção integral, tem sido frequentemente acompanhada por conflitos socioambientais, especialmente em territórios historicamente ocupados por populações tradicionais.

No contexto do semiárido nordestino, a relação entre sociedade e natureza apresenta características específicas, marcadas pela convivência com condições climáticas adversas e pela construção de estratégias produtivas adaptadas ao ambiente da Caatinga. O bioma ocupa uma área de aproximadamente 844.453 km², equivalente a 11% do território nacional, sendo o único bioma exclusivamente brasileiro (SEMAS/CPRH, 2014). Nesse sentido, o território não deve ser compreendido apenas como um espaço físico de conservação, mas como um sistema socioecológico complexo, no qual práticas produtivas, saberes tradicionais e formas de organização social desempenham papel fundamental na manutenção do equilíbrio ambiental (PORTO-GONÇALVES, 2006).

A criação do Refúgio de Vida Silvestre Tatu-Bola, instituído no Sertão Pernambucano e abrangendo os municípios de Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, insere-se nesse cenário de tensionamento entre conservação ambiental e uso do território. Proposta pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) em agosto de 2014, a unidade foi concebida para proteger espécies endêmicas da Caatinga, em especial o tatu-bola-do-Nordeste (*Tolypeutes tricinctus*), considerado vulnerável à extinção pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O próprio documento de proposta afirma que a espécie já perdeu 50% do seu habitat nos últimos dez anos e registra sinais de extinção local em vários municípios de Pernambuco (SEMAS/CPRH, 2014, p. 59).

Contudo, o modelo inicialmente adotado, baseado na lógica de proteção integral, implicou restrições significativas às atividades produtivas desenvolvidas pelas populações locais, como a agricultura familiar e a criação de animais, gerando impactos diretos sobre a dinâmica socioeconômica regional. A área proposta para a criação da UC continha 51 projetos de assentamentos do INCRA, com aproximadamente 2.926 famílias assentadas, além de comunidades quilombolas e populações ribeirinhas (SEMAS/CPRH, 2014, p. 28-31).

A literatura especializada aponta que modelos de conservação implementados de forma verticalizada, sem a devida consideração das especificidades territoriais e da participação das populações locais, tendem a produzir efeitos adversos tanto do ponto de vista social quanto ambiental. Para Escobar (2016), políticas ambientais desarticuladas das realidades locais resultam na deslegitimação das estratégias de conservação e no aprofundamento de desigualdades sociais. De modo semelhante, Gudynas (2019) destaca que a justiça socioambiental deve ser incorporada às políticas de preservação, reconhecendo os direitos das comunidades que historicamente mantêm relações sustentáveis com os ecossistemas.

No âmbito federal, o SNUC (Lei nº 9.985/2000, art. 22, §2º) estabelece que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. No contexto estadual, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), instituído pela Lei Estadual nº 13.787/2009, reforça a necessidade de participação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) no processo de criação e gestão dessas unidades (PERNAMBUCO, 2009, art. 6º, inc. I).

Entretanto, no caso do RVS Tatu-Bola, o processo de criação e consolidação da unidade foi marcado por questionamentos quanto à observância desses dispositivos legais, especialmente no que se refere à participação social e à definição de mecanismos de governança ambiental. A posterior recategorização da unidade, de proteção integral para uso sustentável, evidencia a existência de conflitos estruturais no modelo inicialmente adotado.

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar os impactos socioambientais decorrentes da criação do RVS Tatu-Bola, com ênfase nas inconsistências legais, nos conflitos territoriais e nas limitações da governança ambiental. Busca-se compreender de que forma o processo de criação da unidade se relaciona com os conflitos socioambientais identificados, bem como discutir os desafios para a construção de modelos de conservação que conciliem preservação ambiental e justiça social no semiárido pernambucano.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Unidades de Conservação, SNUC e o Desafio da Participação Social

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, representou um marco na política ambiental brasileira ao organizar as UCs em dois grandes grupos: as Unidades de Proteção Integral, que admitem apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável, que buscam compatibilizar conservação e uso dos recursos pelas populações locais (BRASIL, 2000, art. 7º). Essa distinção é central para

compreender os conflitos que emergem quando o modelo adotado não corresponde à realidade socioterritorial da área.

A criação de uma UC, independentemente da categoria, pressupõe a realização de estudos técnicos e consultas públicas que assegurem a participação das comunidades afetadas (BRASIL, 2000, art. 22, §2º e §3º). Trata-se de uma exigência que vai além da formalidade procedimental: reflete o reconhecimento de que a legitimidade social das políticas ambientais é condição para a sua efetividade. Conforme ressaltam Medeiros e Young (2011), UCs criadas sem a devida participação local tendem a enfrentar resistências que comprometem seus objetivos conservacionistas.

No plano estadual, o SEUC/PE (Lei nº 13.787/2009) atribui ao CONSEMA papel deliberativo na criação de UCs públicas estaduais, bem como determina que a gestão de cada unidade seja realizada por um Conselho Gestor, de composição paritária entre poder público e sociedade civil (PERNAMBUCO, 2009, art. 6º; art. 25). A ausência de implementação efetiva desses instrumentos configura, portanto, não apenas uma falha administrativa, mas uma violação dos princípios legais que orientam o sistema.

2.2. Conflitos Socioambientais em Territórios do Semiárido

Os conflitos socioambientais em áreas de conservação decorrem, frequentemente, da sobreposição entre lógicas institucionais de proteção ambiental e formas tradicionais de uso do território. No semiárido nordestino, essa tensão é acentuada pela presença de assentamentos rurais, comunidades quilombolas, populações ribeirinhas e agricultores familiares, cujos modos de vida são

intrinsecamente vinculados ao uso dos recursos naturais da Caatinga (LITTLE, 2001).

Para Acselrad (2004), os conflitos socioambientais expressam disputas em torno do controle e do uso dos recursos ambientais, sendo moldados por assimetrias de poder entre atores com diferentes capacidades de influência sobre os processos decisórios. No contexto das UCs, essa assimetria manifesta-se quando o Estado define categorias e limites de proteção sem incorporar as demandas e os saberes das comunidades que habitam o território.

A resistência das populações locais frente a modelos de conservação excludentes não deve ser interpretada como uma postura anticonservacionista, mas como a defesa de formas alternativas de relação com o território. Como argumenta Escobar (2016), as lutas territoriais são, em sua essência, lutas pelo direito de continuar existindo e produzindo nos lugares de origem. Nessa perspectiva, a participação social não é apenas um requisito procedimental, mas uma condição ética para a construção de políticas ambientais justas.

2.3. Governança Ambiental e Justiça Socioambiental

O conceito de governança ambiental refere-se ao conjunto de arranjos institucionais, normas, processos e mecanismos por meio dos quais atores governamentais e não governamentais tomam decisões sobre o uso e a gestão dos recursos naturais (OSTROM, 1990). Em contextos marcados por complexidade territorial e diversidade social, a efetividade da governança depende da capacidade de integrar diferentes perspectivas e interesses no processo decisório.

Becker (2022) argumenta que a ausência de participação social nos processos de formulação e implementação de políticas ambientais tende a comprometer sua eficácia e intensificar conflitos, ao desconsiderar as especificidades territoriais e os interesses das populações afetadas. Nesse sentido, instrumentos como os conselhos gestores e os planos de manejo participativos são elementos centrais da governança democrática das UCs.

A noção de justiça socioambiental, por sua vez, amplia o debate ao incorporar dimensões distributivas, reconhecitivas e participativas à análise das políticas de conservação. Para Gudynas (2019), uma política ambiental justa deve reconhecer não apenas a importância ecológica de um território, mas também os direitos das populações que o habitam historicamente. A desconsideração dessas dimensões, como demonstra o caso do RVS Tatu-Bola, resulta em políticas que, ao pretender proteger a natureza, acabam por produzir injustiças sociais.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como de natureza aplicada, uma vez que busca analisar um problema concreto relacionado aos conflitos socioambientais decorrentes da criação do RVS Tatu-Bola, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas de conservação no semiárido brasileiro (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Quanto à abordagem, o estudo adota uma perspectiva qualitativa, com base na análise documental. Conforme Gil (2008, p. 57), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, como documentos oficiais, registros institucionais, legislações e atas de reuniões. Essa modalidade é

especialmente adequada para o estudo de políticas públicas, pois permite a reconstrução dos processos decisórios a partir das próprias fontes que os documentam.

No que se refere aos objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória e descritiva. Exploratória, por buscar aprofundar a compreensão acerca dos conflitos socioambientais associados à unidade de conservação; descritiva, por identificar e caracterizar o processo de criação, gestão e contestação social da reserva (GIL, 2008).

O corpus documental da pesquisa foi composto pelos seguintes documentos: (1) Lei federal nº 9.985/2000 (SNUC); (2) Lei Estadual de Pernambuco nº 13.787/2009 (SEUC); (3) Proposta Técnica para Criação do Refúgio de Vida Silvestre Tatu-Bola, documento elaborado pela SEMAS/CPRH em agosto de 2014, com 78 páginas; (4) documentos comunitários, atas de associações locais e registros de audiências públicas; e (5) artigos científicos que analisam a temática de UCs, conflitos territoriais e governança ambiental no semiárido.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), que pressupõe a organização do material em categorias temáticas mediante um processo sistemático de codificação e interpretação. Para fins analíticos, os dados foram agrupados em três eixos principais: (i) conformidade legal e institucional no processo de criação da UC; (ii) conflitos socioambientais e disputas territoriais; e (iii) governança ambiental e participação social.

A utilização de múltiplas fontes documentais permitiu a triangulação dos dados, fortalecendo a consistência analítica da pesquisa e possibilitando a comparação entre diferentes perspectivas sobre o mesmo fenômeno, conforme orientam Lakatos e Marconi (2003). No que se refere aos aspectos éticos, a pesquisa utilizou exclusivamente dados de domínio público e documentos institucionais, não envolvendo identificação direta de participantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental evidenciou que os conflitos socioambientais associados à criação do RVS Tatu-Bola estão diretamente relacionados não apenas aos impactos territoriais decorrentes da implantação da unidade de conservação, mas, sobretudo, às inconsistências no processo institucional de sua criação e gestão. Os resultados são apresentados em quatro eixos analíticos.

4.1. Contexto Territorial e Socioeconômico da Área de Criação da UC

A compreensão dos conflitos socioambientais exige, preliminarmente, o reconhecimento das características socioeconômicas e populacionais da região onde o RVS Tatu-Bola foi proposto. A área abrange municípios inseridos na Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, caracterizada por indicadores socioeconômicos significativamente inferiores à média estadual.

O documento de proposta da UC elaborado pela SEMAS/CPRH (2014) apresenta dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE) que revelam a realidade social da região. Os municípios diretamente afetados, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, registram Índice

de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,597 e 0,590, respectivamente, valores inferiores à média estadual de 0,673 (SEMAS/CPRH, 2014, p. 37). O quadro abaixo reproduz os dados demográficos apresentados na proposta:

Quadro 1 – Evolução do crescimento populacional da Região do Vale do São Francisco (2000-2010)

Município	Ano 2000	Ano 2007	Crescimento (%)	Ano 2010	Crescimento (%)
Lagoa Grande	19.137	21.125	10,38%	22.760	7,73%
Santa Maria da B.V.	36.914	39.626	7,35%	39.435	-0,48%
Petrolina	218.538	268.339	22,78%	293.962	9,54%
Total da	341.589	409.174	Média	434.717	Média

⚠ Esta tabela possui muitas colunas e foi cortada para impressão. Para visualizá-la completa, acesse o artigo original em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/refugio-de-vida-silvestre-tatu-bola-pe-conflitos-socioambientais-governanca-e-participacao-social?noblockage>

Fonte: SEMAS/CPRH (2014, p. 35), com base em IBGE, Censo Demográfico 2010.

Esses dados revelam que Santa Maria da Boa Vista apresentou crescimento populacional negativo no período 2007-2010, indicativo de processos migratórios possivelmente associados à insegurança fundiária e às restrições impostas pela criação da UC. Adicionalmente, a proposta da SEMAS/CPRH (2014, p. 28) registra a presença de 51 Projetos de Assentamento do INCRA dentro e no

entorno imediato da área proposta, com aproximadamente 2.926 famílias, dado que evidencia a densidade ocupacional do território e a incompatibilidade do modelo de proteção integral inicialmente adotado.

Quanto ao perfil econômico, a pesquisa documental indica que a maioria das famílias da região depende da agricultura de sequeiro e da criação de bovinos, caprinos e ovinos, atividades diretamente incompatíveis com as restrições de uso impostas por uma UC de proteção integral (SEMAS/CPRH, 2014, p. 28). Nos municípios de Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, mais de 63% da população ocupada trabalhava no setor agropecuário em 2010 (SEMAS/CPRH, 2014, p. 43-44), o que evidencia a centralidade dessas atividades para a reprodução socioeconômica das comunidades.

Também merece destaque a presença de 18 comunidades quilombolas na Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, totalizando 1.733 famílias (SEMAS/CPRH, 2014, p. 31). Cinco dessas comunidades, com 996 famílias, localizam-se nos municípios de Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista. A existência dessas populações tradicionais no território reforça a necessidade de abordagens de conservação que incorporem os direitos territoriais e os modos de vida dessas comunidades, conforme preconizado pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007).

4.2. Conformidade Legal e Inconsistências no Processo de Criação

A análise da legislação ambiental brasileira, especialmente a Lei nº 9.985/2000, estabelece que a criação de UCs deve ser precedida por

estudos técnicos e consulta pública que assegurem a participação das populações locais. O artigo 22, §3º, do SNUC é categórico ao determinar que "no processo de consulta de que trata o §2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas" (BRASIL, 2000). O quadro abaixo reproduz o dispositivo legal:

Quadro 2 – Dispositivo legal federal sobre criação de Unidades de Conservação

Lei nº 9.985/2000 – SNUC, Art. 22:

"As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (...) §2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento. §3º No processo de consulta de que trata o §2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas."

Fonte: Brasil (2000). Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (SNUC).

No âmbito estadual, o SEUC reforça esses princípios ao estabelecer que a criação de UCs deve envolver o CONSEMA como instância consultiva e deliberativa. O art. 6º, inciso I, da Lei Estadual nº 13.787/2009 atribui ao CONSEMA as atribuições de "supervisionar a implementação do Sistema, propor a implantação e deliberar sobre a criação de unidades de conservação públicas estaduais" (PERNAMBUCO, 2009). O quadro a seguir reproduz o trecho da lei estadual:

Quadro 3 – Dispositivo da Lei Estadual nº 13.787/2009 (SEUC/PE) sobre governança

Lei Estadual nº 13.787/2009 – SEUC/PE, Art. 6º:

"O Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: I - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA, com as atribuições de supervisionar a implementação do Sistema, propor a implantação e deliberar sobre a criação de unidades de conservação públicas estaduais e, quando necessário, fixar normas complementares."

Fonte: Pernambuco (2009). Lei Estadual nº 13.787, de 8 de junho de 2009 (SEUC/PE).

A análise dos documentos institucionais relacionados ao RVS Tatu-Bola revela a existência de lacunas significativas na observância desses dispositivos legais. Embora os documentos oficiais indiquem a realização de estudos e a previsão de mecanismos participativos, não se identificam evidências consistentes de efetiva incorporação das contribuições das comunidades locais no processo decisório. Os registros comunitários e institucionais apontam para um descompasso entre a formalidade do processo e sua materialização prática.

Esse descompasso entre a formalidade legal e a realidade territorial pode ser observado de forma mais concreta nos registros documentais produzidos pelas próprias comunidades afetadas. A Ata da reunião extraordinária da Associação dos Produtores Rurais da Barra Bonita (APRUBB), realizada em 1º de abril de 2025, constitui um documento relevante nesse sentido, ao expressar diretamente a percepção dos atores locais sobre o processo de criação e condução da unidade de conservação.

Quadro 4 – Percepção comunitária sobre o processo de criação da UC

“Após amplos debates entre todos os associados, verificamos que o estudo técnico [...] é incompatível com a realidade social, econômica e ecológica do município de Lagoa Grande [...] deixando a agricultura familiar de nossa região expropriada do seu lugar de vida.”

“Não concordamos com nenhuma proposta que venha [...] sem que os recursos sejam aplicados de forma vinculada para combater a desertificação.”

“Somos contrários à recategorização [...] e à criação de novas UCs de proteção integral [...] por não resolverem o real problema do bioma Caatinga.”

Fonte: Ata da APRUBB (2025). Pesquisa de campo (2026).

O conteúdo da ata evidencia que a contestação à unidade de conservação não se limita a aspectos pontuais de sua implementação, mas questiona a própria adequação do modelo institucional adotado. A percepção de “incompatibilidade com a realidade local” indica que os estudos técnicos não foram capazes de incorporar de forma substantiva as dinâmicas socioeconômicas do território.

Além disso, o documento explicita a existência de uma narrativa local que se contrapõe à lógica institucional dominante, ao afirmar que os agricultores familiares não são responsáveis pela degradação ambiental, mas, ao contrário, historicamente desenvolvem práticas de convivência sustentável com o semiárido. Essa divergência reforça a existência de um conflito de racionalidades, conforme discutido por Acsehrad (2004) e Escobar (2016).

Um elemento particularmente revelador desse descompasso diz respeito aos objetivos originalmente estabelecidos para a criação da

UC. A proposta da SEMAS/CPRH (2014) elenca cinco objetivos para a unidade. Contudo, conforme apontado nos registros comunitários analisados, o objetivo 5, relativo ao desenvolvimento de ações coordenadas voltadas à conservação ambiental, à convivência com o semiárido e à promoção de incentivos para melhoria da qualidade de vida, jamais foi efetivamente executado, tendo sido preterido em favor da lógica restritiva de proteção integral, como evidencia o trecho abaixo:

Quadro 5 – Objetivo 5 da criação do RVS Tatu-Bola e seu não cumprimento

Objetivo 5 (Proposta SEMAS/CPRH, 2014, p. 8):
"Desenvolver ações coordenadas voltadas à conservação ambiental, à convivência com o semiárido e à promoção de incentivos, visando à melhoria da qualidade de vida da população local e o desenvolvimento sustentável na região."
Observação registrada nos documentos comunitários analisados:
"No ponto 5, esta etapa não foi desenvolvida e deveria ser antes da reserva ser adotada como diz a lei." (Registro documental, pesquisa de campo, 2026)

Fonte: SEMAS/CPRH (2014, p. 8); Registros documentais da pesquisa de campo (2026).

Tal omissão evidencia que a política ambiental, nesse caso, assumiu um caráter mais formal do que substantivo, na medida em que os dispositivos normativos não foram plenamente operacionalizados no território. Conforme argumenta Becker (2022), a ausência de participação social nos processos de formulação e implementação

de políticas ambientais tende a comprometer sua eficácia e a intensificar conflitos, ao desconsiderar as especificidades territoriais e os interesses das populações afetadas.

4.3. Recategorização da Unidade Como Expressão dos Conflitos Socioambientais

A recategorização do RVS Tatu-Bola, de proteção integral para uso sustentável, constitui um dos elementos mais significativos para a compreensão dos conflitos socioambientais associados à unidade. Essa mudança não pode ser interpretada como mero ajuste administrativo, mas como uma resposta institucional a um cenário de conflito consolidado, impulsionado por pressões sociais, manifestações coletivas e disputas institucionais.

Registros documentais indicam que a contestação ao modelo inicial de proteção integral evoluiu para disputas institucionais e jurídicas, envolvendo propostas de revogação do decreto de criação da unidade e sua substituição por instrumentos legais voltados ao desenvolvimento sustentável do território. Esse movimento evidencia que a recategorização não foi apenas técnica, mas resultado de mobilização social organizada.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, as UCs de proteção integral têm como objetivo principal a preservação da natureza, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais. Em contraste, as UCs de uso sustentável buscam compatibilizar a conservação ambiental com o uso dos recursos pelas populações tradicionais, assegurando a permanência dessas comunidades e a continuidade de seus modos de vida (BRASIL, 2000, art. 7º). A distinção é fundamental: o

quadro 5 abaixo reproduz os dispositivos legais que fundamentam cada categoria:

Quadro 6 – Distinção entre categorias de UCs no SNUC e no SEUC/PE

SNUC (Lei 9.985/2000), Art. 7º:
"As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos:
I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável."
SEUC/PE (Lei 13.787/2009) – Objetivo das Unidades de Uso Sustentável:
"O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais."
SEUC/PE – Sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável:
"A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico proteger a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e utilização dos recursos naturais das populações tradicionais."

Fonte: Brasil (2000); Pernambuco (2009).

A mudança de categoria revela uma inadequação do processo inicial de planejamento, indicando que os estudos técnicos e institucionais que fundamentaram a criação da unidade não contemplaram de forma satisfatória as dimensões sociais e econômicas do território. Como destaca o próprio documento de proposta da SEMAS/CPRH

(2014, p. 28), a área continha 51 assentamentos rurais com cerca de 2.926 famílias, dado que, por si só, evidenciava a inviabilidade de um modelo de proteção integral sem mecanismos compensatórios e participativos previamente estabelecidos.

Sob a perspectiva teórica, esse cenário pode ser analisado à luz do conceito de justiça socioambiental. Para Gudynas (2019), a construção de políticas ambientais justas exige a incorporação das dimensões sociais e culturais nos processos de tomada de decisão. De modo semelhante, Escobar (2016) argumenta que a resistência das comunidades frente a modelos de conservação excludentes expressa a defesa de formas alternativas de relação com o território, formas que o modelo de proteção integral desconsiderou.

Mesmo após a recategorização, persistem lacunas no processo de consolidação da unidade, especialmente no que diz respeito à definição de instrumentos de gestão e governança. A mudança de categoria, embora represente um avanço, não foi suficiente para resolver os conflitos estruturais associados à criação da reserva, conforme demonstrado na seção seguinte.

4.4. Fragilidade da Governança Ambiental e Ausência de Mecanismos Participativos

A análise documental evidencia que o próprio Estado, no nível formal, reconhecia a necessidade de implementação de mecanismos de governança participativa para a gestão da UC. O documento de proposta da SEMAS/CPRH (2014, p. 70) estabelece, de forma explícita, a estratégia do Governo de Pernambuco para a gestão das UCs. O trecho a seguir, reproduzido integralmente do referido documento, é particularmente revelador:

Quadro 7 – Estratégia de gestão prevista para o RVS Tatu-Bola (SEMAS/CPRH, 2014)

"O Governo de Pernambuco vem adotando como estratégia para a gestão de UCs o estabelecimento do Conselho Gestor para possibilitar a elaboração, o mais breve, do seu Plano de Manejo, de forma democrática e participativa. Para o Conselho Gestor, deverão ser identificadas as instituições governamentais e da sociedade civil que atuam na região e que podem contribuir para uma gestão fortalecida e atuante. (...) Uma vez instituído, o Conselho e, com o apoio da SEMAS/CPRH, deverá ser instalado o processo de construção do Plano de Manejo da unidade, seguindo os procedimentos metodologicamente adotados pela Secretaria. A sua elaboração deverá ser pautada nas seguintes premissas e valores: promoção e respeito ao controle social; estímulo ao empoderamento da sociedade; entendimento que a sua construção e implementação é um aprendizado coletivo."

Fonte: SEMAS/CPRH (2014, p. 70). Proposta para Criação do RVS Tatu-Bola.

O confronto entre o planejamento institucional expresso nesse trecho e a realidade registrada nos documentos comunitários analisados revela um descompasso estrutural: o Conselho Gestor não foi efetivamente constituído e o Plano de Manejo não foi elaborado de forma participativa. Essa lacuna, identificada na análise documental e confirmada pelos registros das associações locais, compromete diretamente a capacidade de gestão da UC, dificultando a definição de regras claras de uso do território e a construção de soluções consensuais entre os diferentes atores envolvidos.

Registros comunitários analisados indicam que, até o momento, não houve a realização sistemática de reuniões institucionais com a participação das comunidades diretamente afetadas, nem a definição clara de diretrizes de governança da unidade. Tal cenário

contrasta com práticas consolidadas em outras unidades de conservação no país, nas quais a constituição de conselhos gestores e a realização de consultas públicas são etapas fundamentais do processo de implementação.

O SEUC/PE é explícito ao estabelecer que toda UC deve ser gerida por um Conselho Gestor consultivo e paritário, definido e instituído legalmente após a criação da unidade, em processo participativo envolvendo todos os atores que atuam na região (PERNAMBUCO, 2009, art. 25). A não constituição desse conselho configura, portanto, uma omissão institucional com consequências diretas sobre a legitimidade e a efetividade da política ambiental.

A literatura sobre governança ambiental reforça que a participação social não constitui apenas um elemento complementar, mas um requisito fundamental para a eficácia das políticas de conservação. Ostrom (1990) demonstrou que arranjos institucionais locais, quando legitimados pelas comunidades, são mais eficazes na gestão sustentável dos recursos naturais do que modelos impostos externamente. Becker (2022) acrescenta que modelos de gestão ambiental baseados exclusivamente em instrumentos normativos tendem a apresentar baixa efetividade, especialmente em contextos marcados por diversidade social e complexidade territorial.

A inexistência de espaços institucionais efetivos de diálogo contribui para o aprofundamento do distanciamento entre o Estado e as comunidades locais. Nesse contexto, a atuação estatal tende a ser percebida como predominantemente normativa e impositiva, sem a devida incorporação das demandas territoriais e dos saberes locais, o que intensifica os conflitos socioambientais já existentes. Escobar (2016) destaca que a ausência de processos participativos na gestão

ambiental compromete a legitimidade das políticas públicas, uma vez que impede o reconhecimento das múltiplas formas de relação com o território.

4.5. Divergência Entre Discurso Institucional e Realidade Territorial

A análise comparativa entre os documentos institucionais e os registros comunitários evidencia uma divergência estrutural entre o discurso oficial e a realidade vivenciada pelas populações diretamente afetadas. Nos documentos institucionais, há ênfase na preservação da biodiversidade, na proteção do tatu-bola (*Tolypeutes tricinctus*) e na necessidade de conservação dos ecossistemas da Caatinga. Esse discurso está alinhado aos princípios normativos das políticas ambientais brasileiras.

Entretanto, quando confrontados com os registros comunitários e documentos produzidos por organizações locais, esses elementos revelam uma percepção distinta, marcada por sentimentos de exclusão, ausência de diálogo institucional e insegurança quanto à permanência no território. A própria proposta da SEMAS/CPRH (2014, p. 63) reconhece que o processo de delimitação precisou ser ajustado sucessivamente diante da realidade social da área, tendo a proposta inicial sido ampliada e depois reduzida em resposta à constatação da presença de pequenos agricultores.

Essa percepção é reforçada por registros comunitários que apontam a ausência de consulta prévia às populações afetadas durante o processo de criação da unidade, bem como a adoção de medidas restritivas sem a definição prévia de alternativas produtivas ou mecanismos de compensação. Tal dinâmica contribui para a

construção de uma imagem do Estado como agente predominantemente punitivo, em detrimento de um papel mediador e articulador de soluções.

Essa divergência evidencia a existência de um conflito de racionalidades: o modelo técnico-institucional de conservação, baseado em critérios científicos e normativos, contrapõe-se às práticas territoriais e aos modos de vida das populações locais. Para Acselrad (2004), esse tipo de conflito é estrutural nas políticas ambientais brasileiras, refletindo a tensão entre a lógica do Estado conservacionista e as necessidades das populações que dependem dos recursos naturais para sua reprodução social.

Do ponto de vista teórico, esse cenário pode ser interpretado à luz da abordagem de Escobar (2016), que argumenta que políticas ambientais impostas de forma descontextualizada tendem a gerar processos de resistência, especialmente quando desconsideram as múltiplas formas de relação com o território. De forma complementar, Gudynas (2019) destaca que a construção de políticas de conservação deve incorporar os princípios da justiça socioambiental, reconhecendo não apenas a importância da biodiversidade, mas também os direitos das populações que historicamente habitam esses espaços.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou os impactos socioambientais decorrentes da criação do RVS Tatu-Bola, evidenciando que os conflitos observados não podem ser compreendidos apenas como efeitos colaterais da implementação de uma unidade de

conservação, mas como expressões de falhas estruturais no processo de formulação e gestão da política ambiental.

A partir da análise documental, verificou-se que a criação da unidade apresentou inconsistências relevantes no que se refere à observância substantiva dos dispositivos legais, tanto do SNUC (Lei nº 9.985/2000) quanto do SEUC/PE (Lei nº 13.787/2009), à incorporação da participação social e à adequação do modelo institucional às dinâmicas territoriais. O território proposto para a UC abrigava 51 projetos de assentamentos do INCRA com aproximadamente 2.926 famílias, além de comunidades quilombolas e populações ribeirinhas, cuja presença era conhecida e registrada nos próprios documentos institucionais, mas não foi devidamente considerada no planejamento inicial.

A recategorização da unidade, de proteção integral para uso sustentável, revelou-se um indicativo empírico dessas fragilidades, demonstrando que o modelo inicialmente adotado mostrou-se incompatível com a realidade territorial. O próprio documento de proposta da SEMAS/CPRH (2014, p. 70) previa a criação imediata de um Conselho Gestor e a elaboração participativa de um Plano de Manejo, instrumentos que, segundo os registros documentais analisados, não foram implementados.

O estudo reforça que a efetividade das políticas de conservação depende não apenas de sua fundamentação legal e técnica, mas da capacidade de articulação entre Estado, sociedade e território. A ausência de processos participativos e de mecanismos institucionais efetivos de governança compromete não apenas a legitimidade das políticas públicas, mas também sua viabilidade prática, conforme

demonstrado pelos conflitos que levaram à recategorização da unidade.

Do ponto de vista prático, os resultados indicam a necessidade de implementação efetiva dos instrumentos de governança previstos tanto no SNUC quanto no SEUC/PE: a constituição imediata do Conselho Gestor, a elaboração participativa do Plano de Manejo e o estabelecimento de canais permanentes de diálogo entre os órgãos gestores e as comunidades afetadas. Reforça-se, ainda, a importância de que os processos de criação de UCs sejam conduzidos de forma transparente, democrática e alinhada às especificidades territoriais.

Por fim, sugere-se que pesquisas futuras aprofundem a análise comparativa entre diferentes UCs do semiárido, especialmente no que se refere aos modelos de governança adotados e seus impactos socioambientais. Estudos que investiguem os efeitos da recategorização de unidades de conservação e a efetividade dos mecanismos participativos também se mostram relevantes para o aprimoramento das políticas públicas de conservação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri (org.). Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dymará, 2004.

APRUBB – Associação dos Produtores Rurais da Barra Bonita. Ata da reunião extraordinária realizada em 1º de abril de 2025. Lagoa Grande/PE, 2025.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, Bertha K. Políticas e planejamento do território no Brasil. In: BECKER, B. K.; MIRANDA, M. (org.). A geografia política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: UFRJ, 2022.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: mar. 2026.

BRASIL. Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: mar. 2026.

BRASIL/ICMBio. Sumário Executivo do Plano de Ação Nacional para a Conservação do Tatu-Bola. Portaria nº 56, de 22 de maio de 2014. Brasília: ICMBio, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/pan/pan-tatu-bola>. Acesso em: fev. 2026.

ESCOBAR, Arturo. Sentipensar con la Tierra: Las Luchas Territoriales y la Dimensión Ontológica de las Epistemologías del Sur. 2016. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W4243229039>. Acesso em: mar. 2026.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/52806>. Acesso em: fev. 2026.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUDYNAS, Eduardo. Direitos da Natureza: ética biocêntrica e políticas ambientais. São Paulo: Elefante, 2019.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=33&dados=0>. Acesso em: fev. 2026.

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

LITTLE, Paul E. Amazônia: territorial struggles on perennial frontiers. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

MEDEIROS, Rodrigo; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann (org.). Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: UNEP-WCMC, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/262486661>. Acesso em: mar. 2026.

OSTROM, Elinor. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <https://archive.org/details/governingcommons0000ostr>. Acesso em: fev. 2026.

PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 13.787, de 8 de junho de 2009. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 9 jun. 2009.

Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=310681>.

Acesso em: mar. 2026.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SEMAS/CPRH – Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade / Agência Estadual de Meio Ambiente. Proposta para Criação do Refúgio de Vida Silvestre Tatu-Bola na Região do Sertão do São Francisco – Pernambuco. Recife: SEMAS/CPRH, ago. 2014. 78 p.

SILVA, Jeová Rodrigues. Registros documentais da pesquisa de campo. Lagoa Grande/PE; Santa Maria da Boa Vista/PE, 2026.

VALLE, Y. B. M. Vaqueiros do Sítio do Meio (Lagoa Grande/PE) e mamíferos nativos das Caatingas Pernambucanas: percepções e interações. 225 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/6371>.

Acesso em: mar. 2026.

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas de Desenvolvimento do Semiárido. Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNVASF). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1662-1842>

² Doutor em Sociologia. Docente da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3684-0960>