

TICCAS

**Análise da
Situação Legal e
da Implementação
no Brasil**

**Cláudio C. Maretti e
Juliana F. Simões**

TICCAS

**Análise da
Situação Legal e
da Implementação
no Brasil**

**Territórios e Áreas Conservados
por Povos Indígenas e Comunidades
Tradicionais e Locais no Brasil e
Relações com os Conceitos Associados
aos TICCAS**

**Cláudio C. Maretti e
Juliana F. Simões**

Julho de 2020



Fernando Tatagiba/ICMBio.

Realização



Apoio

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag



*Empowered lives.
Resilient nations.*



SGP The GEF
Small Grants
Programme

Parceiros



The ICCA
Consortium



Este relatório foi desenvolvido sob a coordenação do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), por Cláudio C. Maretti e Juliana F. Simões, especialistas independentes, a serviço da Global Support Initiative to Indigenous Peoples and Community-Conserved Territories and Areas (ICCA-GSI). A ICCA-GSI é financiada pelo Governo da Alemanha, por meio de seu Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), implementado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e entregue pelo GEF Small Grants Program (SGP). Os principais parceiros incluem o Secretariado da Convenção da Diversidade Biológica (CBD), o Consórcio ICCA, a União Internacional para a Conservação da Natureza, o Programa Global de Áreas Protegidas (IUCN GPAP) e o Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas (UNEP WCMC).

Organização e coordenação:

Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).

Pesquisa e elaboração do documento:

Cláudio C. Maretti e Juliana F. Simões,

Revisão e colaboração:

Isabel Figueiredo, Livia Moura, Guilherme Eidt e Fábio Vaz. Este estudo incorporou as contribuições da Oficina Territórios Comunitários Conservados, realizada em Brasília, nos dias 30 e 31 de agosto de 2019, que contou com a participação de convidados representantes de povos indígenas e comunidades tradicionais e de organização governamentais e não governamentais parceiras.

Foto da capa: Fernando Tatagiba.

Diagramação: Zoltar Design (zoltardesign.com.br).

Sugestão para citação:

Maretti, C.C. & Simões, J.F. 2020. TICCAs: Análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). 233 p.

O ISPNA também disponibiliza documento com o resumo executivo.

Sobre os autores

do estudo

Cláudio C. Maretti é especialista em ordenamento territorial, comunidades tradicionais e relações sociedade-natureza. Doutor em geografia humana, consultor e pesquisador independente, vice-presidente da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN para a América do Sul e coordenador do III Congresso de Áreas Protegidas da América Latina e Caribe. Foi presidente e diretor do ICMBio, líder da iniciativa global amazônica, superintendente nacional e coordenador do apoio ao Arpa, pela Rede WWF, coordenador técnico de projeto pela UICN na África Ocidental e diretor e técnico da Fundação Florestal e na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

Juliana Simões é bacharel em Ciências da Educação, com experiência de 20 anos na área de meio ambiente e de políticas públicas. Atualmente é especialista em gestão ambiental no Instituto de Conservação Ambiental, The Nature Conservancy do Brasil-TNC. Foi Secretária de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, Diretora de Extrativismo e de Gerente de Políticas para o Combate ao Desmatamento no Ministério do Meio Ambiente-MMA, onde coordenou a implementação de políticas públicas para povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais extrativistas e de combate ao desmatamento. No Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, desenvolveu ações de proteção ambiental, especialmente em áreas protegidas, por meio da formação de agentes ambientais em reservas extrativistas, terras indígenas e comunidades ribeirinhas.

Sumário**Introdução****14**

Definição sintética de TICCAs usada neste relatório 18

1. País, povos indígenas e comunidades locais e tradicionais 19

1.1. Contexto do Brasil 20

1.1.1. Biodiversidade 20
1.1.2. Poderes e competências 21
1.1.3. Economia e sociedade 27

1.2. Povos indígenas e outras comunidades locais e tradicionais no Brasil equivalentes aos TICCAs 29

1.2.1. (A) Povos indígenas 31
1.2.2. (B) Quilombolas 34
1.2.3. (C) Outros povos e comunidades tradicionais 37

1.3. Territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais 40

1.3.1. (A) Terras indígenas 40
1.3.2. (B) Territórios (ou terras) quilombolas 41
1.3.3. (C) Extrativistas e outros povos e comunidades tradicionais 42

1.3.3.1. (C.i) Em unidades de conservação 43
1.3.3.2. (C.ii) Em assentamentos diferenciados 45
1.3.3.3. (C.iii) Em outras condições 47

Sumário**2. Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais**

49

2.1. Definições legais mais claramente estabelecidas (Constituição Brasileira, leis e convenções ratificadas)	50
2.1.1. Constituição da República Federativa do Brasil	50
2.1.2. Tratados e convenções	51
2.1.2.1. Convenção nº 169 da OIT	51
2.1.2.2. Convenção sobre a Diversidade Biológica	52
2.2. Decretos e outras normas legais	52
2.3. (A) Povos indígenas	53
2.3.1. Direito à terra (ou ao seu território e seus recursos naturais	54
2.4. (B) Comunidades quilombolas	58
2.5. (C) Outros povos e comunidades tradicionais	59
2.5.1. Povos e comunidades tradicionais	59
2.5.2. (C.i) Comunidades extrativistas tradicionais em unidades de conservação	60
2.5.3. (C.ii) Comunidades tradicionais em projetos de assentamento diferenciados	63
2.6. Diplomas legais subnacionais	63
2.7. Acesso à biodiversidade	66
2.8. Ameaças legais	67

Sumário

2.8.1. (A) Terras indígenas	67
2.8.2. (B) Territórios quilombolas	70
2.8.3. (C) Territórios de comunidades extrativistas e outras comunidades tradicionais	71
2.9. Interfaces entre unidades de conservação e territórios tradicionais	72
3. Reconhecimento extralegal e apoio aos TICCAAs no Brasil	74
3.1. TICCAAs, conceitos associados e propostas de adequação ao Brasil	75
3.1.1. TICCAAs – definição	75
3.1.2. Elementos do histórico internacional	77
3.1.3. Elementos da definição e conceitos associados	78
3.1.3.1. Conservação – natureza, serviços dos ecossistemas e valores culturais associados	78
3.1.3.2. Áreas protegidas	80
3.1.3.3. Territórios	81
3.1.4. Elementos da definição e proposta de adequação ao Brasil	82
3.1.5. Síntese	86
3.2. Reconhecimento extralegal e apoio aos territórios equivalentes aos TICCAAs no Brasil	87
3.2.1. Reconhecimento governamental	87
3.2.2. Reconhecimento social (não governamental)	90

Sumário

3.2.2.1. Grupos sociais favoráveis e desfavoráveis	91
3.2.2.2. (A) Povos Indígenas	92
3.2.2.3. (B) Comunidades quilombolas	94
3.2.2.4. (C) Outros povos e comunidades tradicionais	95
3.2.2.5. Dificuldades e ataques sistemáticos	96
4. Implementação das leis, políticas públicas e programas	98
4.1.(A) Terras indígenas	100
4.2.(B) Territórios quilombolas	105
4.3.(C) Extrativistas e outras comunidades tradicionais	108
4.3.1. (C.i) Unidades de conservação	108
4.3.1.1. Fase de criação	109
4.3.1.2. Fase de implementação	111
4.3.1.3. Fase de gestão	113
4.3.2. (C.ii) Assentamentos diferenciados	115
4.3.3. Apoio ao extrativismo	117
4.4. Gestão ambiental	119
4.4.1. Produção sustentável e etnodesenvolvimento	121
4.5. Interfaces entre unidades de conservação e territórios tradicionais	125
4.6. Ameaças aos territórios	129

Sumário

4.6.1. (A) Terras indígenas	130
4.6.2. (B) Territórios quilombolas	134
4.6.3. (C) Territórios de comunidades tradicionais	136

4.6.3.1. (C.i) Unidades de conservação	136
--	-----

5. Resistência, organização e participação **140**

5.1. (A) Povos Indígenas	141
---------------------------------	------------

5.2. (B) Comunidades quilombolas	145
---	------------

5.3. (C) Outros povos e comunidades tradicionais	146
---	------------

6. Conclusões **151**

6.1. Conclusões sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil	152
---	------------

6.2. Conclusões sobre adequações e possíveis oportunidades com os TICCAs no Brasil	163
---	------------

7. Recomendações e oportunidades **170**

7.1. Recomendações sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil	171
--	------------

7.2. Recomendações sobre adequações e possíveis oportunidades com os TICCAs no Brasil	176
--	------------

Notas **179**

**Quadros, tabelas
e similares**

Quadro 3.1. Definição sintética de TICCAs usada neste relatório	75
Quadro 3.2. Elementos da definição, pelo Consórcio TICCA	76
Quadro 3.3. Resultados em termos de conservação da natureza e sua contribuição ao desenvolvimento sustentável	81
Quadro 3.4. O que os TICCAs não são	83
Quadro 3.5. Elementos da definição e proposta de adequação ao Brasil	84
Quadro 3.6. TICCAs – conceito, reconhecimento e instrumentos	86
Quadro 4.1. Condições relacionadas à implementação dos territórios tradicionais	99
Tabela 4.1. Quantidade e área total das terras indígenas segundo suas fases	102
Tabela 4.2. Quantidade e área total das reservas indígenas segundo suas fases	103
Tabela 4.3. Diretrizes e processos para os assentamentos diferenciados (trechos selecionados do Incra)	116
Quadro 4.2. Contexto nacional de ameaças aos territórios	130
Tabela 9.1. Possíveis análises baseadas na relação custo/benefício de ações	169

Introdução¹



Introdução

Este relatório foi desenvolvido sob coordenação do Instituto Sociedade, População e Natureza (**ISPN**), por **especialistas independentes, a serviço** do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (**PNUD**), do *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) e do ISPN.

Apresentamos neste relatório os **povos e comunidades tradicionais** (povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas e outras comunidades tradicionais) **no Brasil** e suas terras, territórios e áreas, incluindo uma análise geral das leis e políticas públicas que sustentam seus direitos e incidem sobre sua gestão e nos resultados de conservação e as ameaças que sofrem esses direitos e o estabelecimento de seus territórios. Trata, portanto, do seu bem-estar e da conservação da natureza e dos serviços que os ecossistemas prestam a toda a sociedade. Os grupos sociais e seus territórios foram identificados como aqueles que, no Brasil, apresentam equivalência ao conceito internacional de TICCAs.

Assim, apresentamos também esse conceito dos **territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades tradicionais e locais (TICCAs)**, sua história e sua possível adequação aos casos no Brasil. E as potenciais oportunidades que o vínculo dos grupos sociais brasileiros a esse conceito internacional e, eventualmente, ao registro internacional, possa trazer aos povos e comunidades tradicionais no Brasil, se for do seu interesse caminhar por essa trilha.

O primeiro **capítulo** é sobretudo introdutório, sobre o Brasil, os povos e comunidades tradicionais existentes no país e seus territórios. Muitos dos temas e subtemas apresentados voltam com mais detalhes ou enfoques específicos. No segundo capítulo, além de apresentar os diplomas legais que tratam o tema, incluímos ameaças à essa legislação. No terceiro, tratando de apoios e reconhecimentos extralegais, incluímos a apresentação mais detalhada do desenvolvimento internacional do conceito de territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades tradicionais

Introdução

e locais (os TICCA), com atenção também à sua possível aplicação no Brasil. No quarto capítulo apresentamos a situação da implementação das políticas públicas associadas aos povos e comunidades tradicionais no Brasil e incluímos ameaças aos seus territórios. No quinto apresentamos elementos da organização, resistência e participação desses grupos sociais. No sexto capítulo, mais conclusivo, apresentamos as implicações mútuas entre os contextos brasileiro e internacional, com conclusões e recomendações de forma mais ampla. Essas recomendações estão resumidas, priorizadas na relação entre os povos e comunidades tradicionais no Brasil e o conceito de TICCA e sua aplicação. Essa estrutura procura se assemelhar a outros estudos e relatórios produzidos sobre TICCA em outros países.

Trata-se de um **conteúdo muito vasto** para um relatório, ainda mais considerando a diversidade muito significativa dos povos e comunidades tradicionais no Brasil e as múltiplas possibilidades de processos a eles associados. Isso significa que, para um tratamento completo, se necessitaria um tempo muito mais amplo do que poucas semanas e uma equipe muito mais completa do que os dois especialistas.

Importante apresentar aqui alguns **esclarecimentos**. Usamos neste relatório os **termos extrativistas, extrativismo e similares** como ficou conhecido no Brasil a partir do movimento dos seringueiros na Amazônia, sobretudo com a definição das reservas extrativistas. Esses termos se associam, portanto, a comunidades que vivem com tradição de coleta de recursos da natureza, como florestas, rios, mangues etc. Notamos que em outros países, inclusive nossos vizinhos na América Latina, o termo extrativismo está associado a mineração, exploração petrolífera e atividades similares. Em muitos lugares usamos comunidades extrativistas tradicionais, mas nem sempre. Em função da vastidão do tema, da disponibilização de informações, das importâncias relativas de diferentes aspectos e do tempo disponível para este relatório, entre outros fatores, há nele uma **predominância**

Introdução

de informações e situações do âmbito federal, ainda que sem exclusividade. (Imagine-se a multiplicidade de potenciais fontes para uma pesquisa sistemática considerando os 26 estados, o distrito federal e os 5.570 municípios brasileiros.) Por razões similares, há uma **concentração relativa maior de informação em alguns grupos sociais**, como indígenas, quilombolas, comunidades extrativistas em unidades de conservação e assentamentos etc. Infelizmente ainda há menos informações organizadas disponíveis sobre as comunidades, os territórios e os conflitos com relação a outras comunidades tradicionais. Por isso, este relatório apresenta alguns exemplos e aprofunda alguns casos, mas não chega a um tratamento sistemático. Isso já demonstra a necessidade de atenção especial e aprofundamento na situação, nas necessidades e nas possibilidades dessas outras comunidades tradicionais menos conhecidas, menos reconhecidas e menos protegidas. Assim como revisões mais abrangentes sobre a legislação e as políticas públicas nos estados e municípios.

A **intenção** com este documento é contribuir com os interessados ampliando os esclarecimentos sobre o tema e sobretudo dar as bases mínimas para a elaboração de estratégias nacionais, tanto da sociedade civil, como governamental. Assim, o relatório apresenta um diagnóstico, relativamente sucinto e inicial, e apresenta recomendações a serem eventualmente consideradas pelos povos e comunidades tradicionais e por organizações que tenham interesse em promover seu fortalecimento.² A viabilidade das recomendações relativas aos poderes públicos obviamente dependerá das condições políticas.

Agradecemos ao ISPNA pela interação amistosa e produtiva, aos representantes de povos e comunidades tradicionais, de instituições públicas e de outras organizações que participaram de oficinas, responderam à consulta, expressaram suas visões, contribuíram com opiniões e conhecimento ou forneceram dados e informações.

Os TICCAs³, ou territórios comunitários conservados, são territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais.⁴

Portanto se refere:

- i. aos povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais;
- ii. às suas áreas e territórios; e
- iii. à conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas nessas áreas e territórios.

Não é uma nova denominação ou uma categoria legal ou uma adesão obrigatória, mas um conceito usado internacionalmente ao qual os povos e comunidades tradicionais podem eventualmente se associar se entenderem que é benéfico para seu fortalecimento.

Devem ser considerados os povos indígenas, povos e comunidades tradicionais em processo de autoafirmação e os territórios em processo de definição, reconquista ou em disputa.⁵

A conservação ou não dos ecossistemas, por si só, não define os direitos desses povos e comunidades sobre territórios e recursos naturais. Mas define se são considerados TICCAs ou não.



1. País, povos indígenas e comunidades locais e tradicionais

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Neste capítulo apresentamos de forma introdutória, sintética o país (biodiversidade, estrutura governamental, economia e sociedade), os povos e comunidades tradicionais no Brasil e seus territórios. A organização e resistência de tais povos e comunidades, a situação legal desses grupos sociais e de seus territórios, as ameaças e a implementação de políticas públicas são apresentadas em capítulos subsequentes.

1.1. Contexto do Brasil

1.1.1. Biodiversidade

O Brasil ocupa uma área de 8,5 milhões Km², quase a metade da América do Sul. Seu território é banhado pelo oceano Atlântico, limitando-se ao norte, com a Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela e Colômbia; a noroeste, com o Peru; a oeste, com a Bolívia, Paraguai e Argentina; e ao sul, com o Uruguai. Está dividido em cinco grandes Regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Possui grande variedade climática que vai desde os trópicos úmidos, até as zonas temperadas e semiáridas, que dão características diferenciadas aos 6 **biomas** brasileiros terrestres: *Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal*, além da faixa marinho-costeira. É importante lembrar que há significativa diversidade dentro de cada bioma, sendo mais adequado descer ao nível de ecorregiões, ou mesmo de paisagens quando possível, para avaliar a proteção e sua representação ecológica, inclusive quanto aos ecossistemas de águas interiores. Praticamente metade do território nacional terrestre é abrangido pelo bioma Amazônia, que ocupa uma área de 4.196.943 Km² (49,29%), seguido do Cerrado que possui uma área de 2.036.448 Km² (23,92%). O menor é o Pantanal, que ocupa uma área de 150.355 (1,76%).

Considerado o país mais megadiverso em termos de **diversidade biológica**, o Brasil abriga mais de 20% do total de espécies terrestres e aquáticas descritas do planeta. São de 115.333 espécies de animais descritas no país e mais de

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

47.754 espécies de plantas e fundos descritas, sendo que, cerca de 18% é endêmica do Brasil⁷, a cada ano esse número cresce devido a identificação de novas espécies. No levantamento recente realizado pelo projeto Flora do Brasil 2020, são reconhecidas 47.592 espécies para a flora brasileira, sendo 4.777 de algas, 34.106 de angiospermas, 1.574 de briófitas, 5.720 de fungos, 37 de gimnospermas e 1.378 de samambaias e licófitas. Esse número em 2010 era de 40.989 espécies.⁸ Não é diferente para a fauna, o Catálogo Taxonômico da Fauna do Brasil (CTFB) que reconhece, até o momento, 119.257 espécies de animais, sendo que 94.000 são de artrópodes, 1.600 espécies de anelídeos, 3.100 de moluscos, 3.000 de aves, 4.400 de peixes ósseos, mais de 1.000 espécies de anfíbios, dentre outros.⁹

Além disso, o país possui 3,5 milhões Km² de área marinha, que inclui: ecossistemas costeiros, como dunas, manguezais, lagoas, estuários e pântanos¹⁰; o Mar Territorial (até 12 milhas náuticas da costa); e a Zona Econômica Exclusiva (classicamente entre as 12 e as 200 milhas náuticas da costa¹¹). Embora esses dois últimos limites não sejam biogeográficos, há diferenças importantes, incluindo recifes de corais, bancos de algas calcárias, ilhas oceânicas, fundos marinhos oceânicos etc. Contudo, a biodiversidade no “bioma marinho e costeiro” ainda é pouco conhecida. Mas o pouco do que se conhece é capaz de demonstrar a riqueza da biodiversidade existente nesse “bioma”, mais de 100 espécies de aves, entre 705 a 1.209 peixes catalogados em áreas de estuário, 57 espécies de mamíferos marinhos, das 7 espécies de tartarugas conhecidas, 5 vivem em águas brasileiras e nos manguezais encontram-se mais de 776 espécies de peixes, aves, moluscos, plantas e artrópodes.¹²

1.1.2. Poderes e competências

No Brasil há a clássica **divisão de poderes**, entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Nos termos do artigo 18 da Constituição Federal, “a organização político-administrati-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

va da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos dessa Constituição.”¹³ Ou seja, o Brasil é um estado federado, composto por uma unidade política central (União), dividido em unidades descentralizadas (estados, Distrito Federal e municípios). Ao todo são 26 estados, 1 Distrito Federal (DF) e 5.570 municípios.¹⁴ O estado nacional é soberano, enquanto os entes integrantes da Federação são dotados de autonomia, submetidos ao poder central.

O sistema de governo do **Poder Executivo** é presidencialista e o seu chefe maior é o presidente da República, eleito a cada quatro anos pelo voto direto, admitida a reeleição por mais um período. Assim como no nível federal, na esfera estadual os governadores são eleitos diretamente pelo voto e na municipal são eleitos prefeitos, ambos com mandatos de 4 anos, com possibilidade de uma reeleição em seguida. As funções administrativas de interesse para os temas deste relatório são executadas pela administração direta (ministérios, secretarias etc., responsáveis por temas como temas indígenas, questões fundiárias, espaços territoriais especialmente protegidos etc.), normalmente mais ligada às definições de políticas públicas (como instituição de diretrizes, programas, conselhos etc.). A implementação das leis e das políticas públicas muitas vezes é feita com apoio de organizações da administração indireta, com níveis relativos e variados de autonomia (como é o caso da Fundação Nacional do Índio - Funai, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, de alguns órgãos estaduais de gestão de unidades de conservação, entre outros), mais atuantes na operacionalização.

O **Ministério Público** tem a responsabilidade de defender a democracia, a ordem jurídica, o meio ambiente e os direitos sociais. Além da atuação autônoma de cada procurador, o Ministério Público Federal (MPF) se organiza em câmaras de coordenação. Dentre elas estão a 4^a e 6^a Câmara de Coor-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

denação e Revisão. A 6^a Câmara de Coordenação e Revisão - Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais exerce o papel de coordenar, integrar e revisar as ações institucionais destinadas à proteção da população indígena, quilombola e comunidades tradicionais.¹⁵ A 4^a Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural trata dos temas relacionados à flora, fauna, áreas de preservação, gestão ambiental, unidades de conservação, reservas legais, zona costeira, mineração, transgênicos, recursos hídricos e preservação do patrimônio cultural.¹⁶ Além do MPF, há os ministérios públicos estaduais, sem vinculação ou hierarquia entre si. Apesar de ser um dos operadores da justiça, o Ministério Público é parte do Poder Executivo, mas tem independência funcional assegurada pela Constituição Federal Brasileira. O Conselho Nacional do Ministério Público é responsável pela fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil e de seus membros, respeitando a autonomia da instituição. O Ministério Público, nas várias frentes e níveis, tem tido atuação muito importante, desde 1988, na defesa dos povos e comunidades tradicionais e da conservação da natureza.¹⁷

O **Poder Legislativo** no nível nacional é formado pelo Congresso Nacional, dividido entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Na Câmara dos Deputados são eleitos deputados federais com mandato de 4 anos e no Senado Federal são eleitos senadores com mandato de 8 anos. Em cada estado-membro da federação se elegem três senadores, representando-os. Já o número de deputados federais é proporcional à população dos estados e do Distrito Federal. O legislativo nos estados é exercido pelas assembleias legislativas e nos municípios pelas câmaras de vereadores, e seus tamanhos também são proporcionais às suas respectivas populações. Em ambos os casos, estadual e municipal, os parlamentares têm mandatos de 4 anos. Na atuação dos parlamentares de todos os níveis, além das posições individuais, obviamente contam muito os vários partidos aos quais estão vinculados, muitas vezes com posições distintas. Mas há que se conside-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

rar também a sua organização em frentes parlamentares temáticas (“transpartidárias”), às vezes mais ativas em temas específicos, como nos temas da conservação da natureza e da defesa dos povos e comunidades tradicionais – ou de seus inimigos.

O **Poder Judiciário** é o guardião maior dos direitos, inclusive das garantias constitucionais, sendo responsável pela definição da aplicação da legislação em casos concretos de contenciosos, distribuindo a justiça, que deve ser a base da nossa sociedade e dos nossos governos. O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão máximo constitucional, com a responsabilidade de zelar pelo cumprimento da Constituição Brasileira, sendo a última palavra em temas a isso relativos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) é a corte responsável por uniformizar a interpretação da legislação em todo o Brasil. “É de sua responsabilidade a solução definitiva dos casos civis e criminais que não envolvam matéria constitucional nem a justiça especializada.” Sem ser responsável pelas decisões constitucionais, afetas ao STF (e superiores), o STJ também segue os princípios e as definições constitucionais. Esses dois tribunais também tratam de temas estaduais. A Justiça Federal é organizada em tribunais regionais e juízes de primeira instância. A Justiça Estadual é de responsabilidade dos 26 estados, não sendo, portanto, vinculada ao sistema federal. Ela é composta pelos tribunais de justiça e dos juízes de primeira instância, além dos juizados especiais cíveis e criminais. “O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.” Considerando que há importantes disputas na sociedade brasileira que afetam os interesses dos povos e comunidades tradicionais e da conservação da natureza, o Poder Judiciário tem função muito relevante para os objetivos deste relatório.¹⁸

Quanto à distribuição de **competências** entre os níveis dos entes federativos, segundo a Constituição Brasileira de

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

1988 existem matérias de competências legislativa e administrativa (ou material), distribuídas aos três níveis (inclusive Distrito Federal, que corresponde aos níveis estadual e municipal). Elas podem ser privativas ou concorrentes, para as competências legislativas, e exclusivas ou comuns, para as competências administrativas, variando o papel de cada ente federado segundo o tema. A esfera (ou nível) que tem competência legislativa também tem competência administrativa sobre o mesmo tema (mas o inverso não é necessariamente verdadeiro). Há também princípios ligados a predominância de interesses, entre nacionais, regionais (subnacionais) e locais, além de diretrizes gerais, complementações e definições específicas.¹⁹

Nos temas indígenas a competência é da União, de forma clara, inclusive na Constituição Brasileira. Isso, por meio de seus poderes e instituições, para legislar, privativamente, inclusive para decisões sobre aproveitamento de recursos hídricos e riquezas minerais ou eventual remoção (Congresso Nacional), para demarcar as terras indígenas (Executivo), para processar e julgar relativamente a disputas sobre direitos indígenas (Justiça), para defender os interesses dos indígenas (Ministério Público), entre outros aspectos. Para as comunidades quilombolas isso não é tão claro no texto da Constituição Brasileira, que refere a obrigações de “o Estado”. A Lei nº 12.288, de 2010, atribui ao Poder Executivo federal o desenvolvimento de políticas públicas para a promoção da igualdade racial, mas não lhe define exclusividade. O Decreto nº 4.887, de 2003, reconhece que cabe à União e aos estados e municípios, de forma concorrente, a regularização de territórios quilombolas. Há decreto federal definindo papéis das instituições federais. Há assembleias, órgãos e ministério público estaduais legislando e atuando na demarcação e titulação de territórios quilombolas. Também para os outros povos e comunidades tradicionais não parece haver exclusividade, legislativa ou administrativa. Mas essa atuação é muito menos presente nos estados e praticamente ausente nos municípios. A defesa e preserva-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

ção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” são deveres do Poder Público e da coletividade, sendo compreendidas como de competência comum e concorrente a todos os entes da federação, normalmente valendo a regra mais restritiva. Os três níveis são atuantes na conservação da natureza, mas nem sempre de forma igual, havendo muitas vezes concentração na esfera federal da defesa dos interesses das populações tradicionais extrativistas.²⁰

Os melhores entendimentos jurídicos defendem a integração entre os três níveis da federação, não a disputa de competências. Do ponto de vista da competência legislativa, além das competências privativas, cabe aplicar o princípio da predominância de interesses além de considerar que as diretrizes gerais devem ser definidas pela União, complementadas ou suplementadas pelos estados, focando os municípios na predominância de interesses locais, podendo estes também atuar de forma suplementar. Entretanto, cresce progressivamente o clamor por maior autonomia dos entes federados, sobretudo os estados, mas em menor medida também os municípios. Cabe atenção para evitar potenciais conflitos entre competências de temas diferentes, como por exemplo definições de necessidades de conservação da natureza em relação ao interesse urbano. Do ponto de vista da competência administrativa, novamente a integração, complementação ou suplementação são os caminhos que devem ser trilhados, também na defesa dos povos e comunidades tradicionais e da conservação da natureza. O Poder Público tem encontrado esses caminhos por meio de políticas públicas, programas e sistemas, além de convênios e outros acordos. Por exemplo, existe a Política e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama; ao menos em teoria). Há esforços de coordenação das competências entre os níveis no campo do licenciamento ambiental. Mas o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) acaba restrito à própria lei, de caráter nacional, pois praticamente não há na integração da gestão, inclusive em ter-

País, povos

indígenas e

comunidades

locais e

tradicionais

mos de claridade e complementariedade de funções entre os três níveis de governo.²¹

1.1.3. Economia e sociedade

Em termos econômicos o produto interno bruto (**PIB**) do Brasil sofreu retrações de 3,5% em 2015, e 3,3% em 2016 e em 2018 cresceu 1,1% repetindo o registrado em 2017, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em valores corrente, o PIB em 2018 totalizou R\$ 6,8 trilhões. A despesa de consumo das famílias cresceu 1,9% em relação a 2017, explicado por fatores como comportamento dos indicadores de inflação, juros, crédito, emprego e renda ao longo do ano.²²

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)²³, a taxa de desemprego no Brasil ficou em 12,4% em fevereiro de 2019, atingindo 13,1 milhões de pessoas. No primeiro trimestre de 2019, a população subutilizada e desalentada é a maior desde 2012. De acordo com pesquisa da Síntese de Indicadores Sociais, do IBGE, a pobreza no Brasil aumentou em 2017 e atinge 54,8 milhões de brasileiros, 2 milhões a mais que em 2016. Os dados confirmam ainda que a pobreza está regionalmente localizada no País, a região Nordeste possui o maior percentual de habitantes vivendo abaixo da linha da pobreza, 44,8%, o equivalente a 25,5 milhões de pessoas.

Dentre os **grupos mais vulneráveis** estão as mulheres pretas ou pardas sem cônjuge com filhos até 14 anos. Desses, 64,4% estavam abaixo da faixa de renda de até R\$ 406 mensais. O que os números mostram é a multiplicação da pobreza e das desigualdades no país, tanto nos centros urbanos quanto na área rural. Também houve aumento no número de pessoas vivendo na extrema pobreza, pois em 2016 esse contingente era de 13,5 milhões (6,6%) e em 2017 aumentou para 15,2 milhões (7,55%). Cabe destacar que de 2003 a 2014 esses números apresentaram uma redução contínua,

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

mesmo diante da crise econômica internacional de 2008. Segundo Menezes e Januzzi²⁴ é muito preocupante que, no que diz respeito à extrema pobreza, o Brasil voltou, em apenas dois anos, ao número de pessoas registradas dez anos antes, em 2006. Entre 2014 e 2016 o aumento desse contingente foi de 93%, passando de 5,1 milhões para 10 milhões de pessoas.

Por outro lado, o estudo técnico revela que houve uma redução no cenário da insegurança alimentar e nutricional no Brasil.²⁵ Contudo, persistem grandes desafios relacionados aos povos indígenas e outras populações específicas, como os povos e comunidades tradicionais, que ainda sofrem com a insegurança alimentar e nutricional. Em 2014 o déficit de peso para idade (%) de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família no Brasil todo era 4,2%, já para o grupo de indígenas era 8,0%, quilombolas 5,7%, extrativistas 10,2% e ribeirinhos 9,7%. Em 2016, esse déficit no Brasil se elevou para 4,5%, nos indígenas permaneceu no mesmo percentual de 2014 (8%), já nos quilombolas aumentou para 6,1% e nos extrativistas reduziu para 8,8% e se manteve para os ribeirinhos em 9,7%.

Com relação aos **dados demográficos**, a população brasileira já ultrapassou os 200 milhões de pessoas, o que faz do Brasil o 5º país mais populoso do mundo. A maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas e 15,28% vive em áreas rurais. A maior concentração de população urbana está na região Sudeste, sendo que na região Nordeste é que se concentra o maior percentual de pessoas vivendo em áreas rurais, 26,88%.²⁶

Como meio de classificar a população brasileira, o IBGE utiliza cinco **tipos diferentes de cor ou raça**: brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, 45,22% dos brasileiros se declaram como brancos, 45,06%

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

como pardos, 8,86% como pretos, 0,47% como amarelos e 0,38% como indígenas. Sobre esse sistema de classificação, Anjos destaca que ele leva à subestimação do número real de cidadãos de matriz afro-brasileira que integram o país, pois todos que não se classificam como brancos, pretos, amarelos e indígenas, ficam classificados como pardos. Segundo esse autor, pardos são todos que não conseguem ter um lugar definido na estrutura social do país, não se enquadram no modelo de referência “europeu” aceito pelo sistema dominante, que lhe tira a identidade, ancestralidade e territorialidade. Se somarmos os pretos e pardos vemos que os brasileiros de matriz africana não são minoria. Dizer que o são, é mais uma estratégia de classificar grupos discriminados por minoria.²⁷

1.2. Povos indígenas e outras comunidades locais e tradicionais no Brasil equivalentes aos TICCA



Peter Caton, acervo ISPNA.

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Definir quais são povos indígenas e outras comunidades locais e tradicionais no Brasil é uma tarefa complexa, pois as origens étnicas, as histórias díspares (embora com elementos comuns, particularmente em termos das ameaças), em dispersos rincões do amplo país, formou, no Brasil, uma extraordinária diversidade de povos e comunidades tradicionais, tais como: indígenas, quilombolas, povos de terreiro e de matriz africana, ciganos, extrativistas, caiçaras, faxinalenses, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, pantaneiros, morroquianos, pomeranos, retireiros, comunidades de fundos e fechos de pasto, ribeirinhos, pescadores artesanais, jangadeiros, cipozeiros, andirobeiros, quebradeiras de coco-babaçu, catadoras de mangabas, caboclos etc. Ainda que muitos desses povos e comunidades tradicionais tenham vivido uma história de violência, violação de direitos e massacre, muitos conseguiram resistir e até hoje lutam por existir, manter seus territórios e firmar suas identidades.

Mas os processos a isso associados são dinâmicos, sobretudo ao longo das várias fases da sua história, podendo ainda haver percepções que evoluem e definições que se modificam. Já foi dito em artigos científicos que grupos étnicos não são estanques, no tempo e no espaço, mas se interpenetram, se modificam, evoluem, inclusive como produto das lutas. Assim, além ou por causa disso, esses grupos sociais não são estanques, imutáveis, claramente divisíveis e sem interações entre si. Ao contrário, o que se apresenta hoje é, tanto produto do seu contexto atual, como de sua história, tanto em relação aos processos endógenos, como os relacionados com a opressão e ataques externos, além das possibilidades variáveis de autoafirmação.

Com relação ao **respaldo legal**, entre os povos indígenas e outras comunidades locais e tradicionais, no Brasil, temos aqueles que tem seus direitos assegurados de forma mais clara e forte, explicitamente mencionados na Constituição Federal, como (A) os povos indígenas e (B) as comunidades

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

quilombolas, seguindo por (C) as comunidades extrativistas tradicionais. Compreendendo no grupo das comunidades extrativistas tradicionais os povos e comunidades que vivem em (C.i) reservas extrativistas ou reconhecidas oficialmente em outras categorias de unidades de conservação adequadas (sem conflito com o seu uso sustentável e com políticas públicas de apoio) e (C.ii) em assentamentos diferenciados, com previsão em leis nacionais, decretos e outros instrumentos desenvolvidos para assegurar seus direitos e a implementação de políticas públicas associadas, ou (C.iii) o conjunto mais amplo de povos e comunidades tradicionais²⁸, aqueles com reconhecimentos menos explícitos na legislação e instrumentos de implementação mais frágeis, mas ainda assim referidos em decretos.

Por outro lado, há grupos ou comunidades específicas que têm os reconhecimentos, os direitos e as políticas públicas negados por conflitos específicos.

1.2.1. (A) Povos indígenas

No período colonial os povos indígenas tiveram sua população drasticamente reduzida. A chegada dos europeus, ao território que viria ser Brasil, provocou profundas mudanças na organização social, política, cultural e territorial dos povos indígenas. O Brasil não era um espaço vazio e inabitado. Pelo contrário, segundo o etnólogo Curt Nimuendaju, viviam cerca de 1.400 povos indígenas diferentes no território brasileiro. A população indígena era em torno de 1.500.000 a 5.000.000 de indígenas na época das “descobertas”.²⁹ Carneiro da Cunha apresenta outras estimativas populacionais por diferentes pesquisadores: “Rosenblat dá 1 milhão para o Brasil como um todo, Moran dá uns modestos 500 mil para a Amazônia, ao passo que Denevan avalia em 6,8 milhões a população aborígene da Amazônia, Brasil central e costa nordeste, com a altíssima densidade de 14,6 habitantes/Km² na área da várzea amazônica e apenas 0,2 habitante/Km² para o interflúvio”.³⁰ Contudo, as missões

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

religiosas, a escravidão, as guerras, o aldeamento e as epidemias de doenças, das quais os índios foram alvo, provocou a redução acentuada da população indígena, chegando a extinguirem-se aldeias por inteiro.

No início os índios eram parceiros comerciais dos europeus, trocavam papagaios e macacos, por foices, machados, facas e pau-brasil para tintura de tecidos.³¹ Depois os índios deixaram de ser parceiros comerciais e passaram a ser mão de obra escrava para as empresas coloniais. “A partir de meados do século XIX, como enfatizou J. Oscar Beozzo, a cobiça se desloca do trabalho [dos povos indígenas] para as terras indígenas³². Um século mais tarde, irá se deslocar novamente: do solo, [a cobiça] passará para [ou incluirá] o subsolo indígena.”³³

Até meados da década de 1970 a **população indígena** brasileira decresceu fortemente. Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), acreditava-se que os povos indígenas seriam extintos no Brasil. Contudo, ocorreu uma reversão na curva demográfica nos anos 80 e desde então a população indígena tem crescido. Em 1991 o IBGE incluiu os indígenas no censo demográfico nacional. Em 2000, o contingente populacional de pessoas que se declaravam indígenas saltou de 0,2% para 0,4%, totalizando 734 mil pessoas.³⁴

De acordo com o recenseamento (“censo”) de 2010, 896.917 pessoas se declaram como indígenas, sendo que 517,3 mil viviam em terras indígenas oficialmente reconhecidas e 379,5 mil viviam fora das terras indígenas. Diferentemente da média nacional em que a população urbana é expressamente maior que a rural, a maioria dos indígenas, cerca de 64%, vive nas zonas rurais. Esse fato reforça a forte ligação dos povos indígenas com a terra e com os recursos naturais, relação intrínseca que compõe a identidade desses povos. Segundo IBGE (censo de 2010), são 305 etnias diferentes e cerca de 274 línguas indígenas faladas. Há grupos mais populosos, como Guarani Kaiowá (43.401), Tikuna (46.045),

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Tenetehara (24.428), Yanomami (21.982), Munduruku (13.103), Xavante (19.259) e Kaigang (37.470).³⁵

Além das terras indígenas serem fundamentais para a reprodução física e sociocultural dos povos indígenas, elas desempenham papel muito relevante na **conservação da natureza** e sua biodiversidade, na manutenção dos estoques de carbono e no regime de chuvas da região. E prestam importantes serviços ambientais (ou dos ecossistemas) e exercem algumas funções similares as das unidades de conservação, tanto que têm sido uma barreira para o avanço do desmatamento, em todos os biomas brasileiros. Segundo os dados do desmatamento referentes ao ano de 2018, apenas 4% do desmatamento ocorreu em terras indígenas na Amazônia Legal.³⁶ Análise do desmatamento em terras indígenas e na Amazônia Legal, no período de 2000 a 2014, demonstrou que a média de área desmatada em terras indígenas foi menor que 2%, enquanto que em toda a região foi de 19%.³⁷ Ademais, o desmatamento que ocorre no interior das terras indígenas, na maioria das vezes, está associado a ação ilegal de não índios, que invadem as terras indígenas para a retirada de madeira, instalação de garimpos e grilagem com suposta produção agropecuária. A extensão das terras indígenas no Brasil e seu alto grau de conservação da cobertura vegetal, junto com as unidades de conservação, e também outros territórios sociais, são fundamentais para a manutenção do regime de chuvas, não só na região Norte, mas também em outras regiões do país.

Além de possuírem um rico **conhecimento tradicional** sobre a biodiversidade, os povos indígenas desenvolvem práticas tradicionais sustentáveis de manejo da floresta, da fauna e da vegetação nativa. Suas tradições guardam, portanto, uma rica biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados a floresta, a fauna e as plantas. Tais conhecimentos, saberes e experiências são extremamente relevantes para a vida dos povos indígenas, assim como para a vida da sociedade em geral, pois a partir desses saberes

seculares são produzidos medicamentos, cosméticos e uma variedades de plantas alimentares.

1.2.2. (B) Quilombolas

Historicamente, a vida dos quilombolas está intimamente ligada ao movimento de resistência e luta contra a escravidão. Callombolas, quilombolas ou mocambeiros era como os portugueses denominavam os membros dos quilombos, que eram comumente enxergados como povoações construídas por escravos negros fugidos dos cativeiros, os quais se revoltaram individual ou coletivamente contra a opressão e violência a que eram submetidos no sistema escravista da época.³⁸ Os quilombos se conformaram como espaços de resistência contra a opressão, o preconceito e a discriminação racial, mas, sobretudo um espaço para se viver segundo suas próprias tradições, crenças e organização social e política.³⁹

Em todo o período de escravidão houve resistências. Os quilombos são símbolos dessa resistência e insurreição contra o sistema político vigente à época. Nesse período foram formados centenas de quilombos de diversos tipos e tamanhos, onde viviam negros originários de diferentes lugares do continente africano e nascidos no Brasil. Mas também era possível encontrar quilombos com a presença de índios e até mesmo de brancos.⁴⁰ Os quilombos se distribuíram geograficamente em praticamente todo o território nacional. Segundo as estatísticas oficiais, entre 1520 e 1850 desembarcaram no Brasil mais de 4 milhões de negros africanos, fora aqueles que eram trazidos clandestinamente em navios negreiros dos quais ainda não se tem informações precisas.⁴¹

Os negros escravizados trabalhavam nas mais diversas atividades no campo e nas cidades. No campo desempenhavam atividades nos engenhos de cana de açúcar, na agricultura e na pecuária, mas também na mineração e na construção

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

de estradas, pontes etc. Já nas cidades desenvolviam atividades domésticas e comerciais. A contribuição dos afrodescendentes no desenvolvimento do país e da cultura brasileira é superlativa. Reconhecer essa contribuição à sociedade nacional é fundamental e necessária à reparação histórica, ainda que tardiamente. Anjos⁴² revela que o Brasil é o segundo país com a maior população negra do planeta. E justamente nesse grupo é que se constatam importantes níveis de discriminação, violência, pobreza e de vulnerabilidade social.

A escravidão perdurou por mais de 300 anos no Brasil, sendo abolida em 1888. Contudo aos escravos libertados não foi dada condição para que pudessem efetivamente alcançar a igualdade. O que se viu, a partir da abolição, foi a perpetuação de um sistema desigual e de exclusão, que permanece até os tempos atuais – ainda que isso não seja exclusivo dos negros. Os quilombolas que resistiram à época e sobreviveram às perseguições, ao preconceito, a violência, a expulsão e a destruição, continuam na luta constante e contemporânea pelo reconhecimento de direitos que lhes foram suprimidos historicamente.

Até o momento não há **informações censitárias** sobre as comunidades tradicionais quilombolas. Contudo, a partir de 2020, será possível conhecer um pouco mais sobre elas. O IBGE incluirá quesitos específicos sobre esse grupo populacional no Censo Demográfico 2020, a partir dos dados da Fundação Cultural Palmares (FCP), do Incra e dos institutos de terras dos estados, e espera-se que o Cadastro Geral de Informações Quilombolas tenha informações e dados gerais dos quilombolas, como organização sociopolítica, números de famílias, localização, conflitos fundiários, cultura e situação econômica das comunidades. Portanto, os dados desse recenseamento serão complementares ao referido cadastro, uma vez que investigará informações sobre os domicílios. Para tanto, o IBGE, seguindo a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reali-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

zou consulta livre, prévia e informada junto aos quilombolas para apresentar e discutir a proposta teórica, metodológica, operacional e geográfica da inserção dos quilombolas no referido censo.⁴³

A maioria das comunidades quilombolas está localizada em áreas rurais, embora também existam comunidades quilombolas periurbanas e urbanas. São grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, ou seja, possuem uma forma própria de organização social e política, uma identidade indissociável do território, uma ancestralidade comum e expressões linguísticas, religiosa e cultural singulares. Dados da Fundação Cultural Palmares, órgão responsável por conceder a certificação às comunidades remanescentes de quilombo e pelo **Cadastro Geral de Informações Quilombolas**, apontam para a existência de 3.311 comunidades remanescentes de quilombos em todo Brasil em 2.752 certidões (uma certidão pode fazer referência a mais de uma comunidade) , estando a maior parte delas localizada na região Nordeste.⁴⁴

Embora de forma menos marcante que as terras indígenas, os **territórios quilombolas** também possuem papel relevante na conservação da biodiversidade e das florestas.⁴⁵ Um caso concreto são os quilombos em Oriximiná, no Pará⁴⁶, segundo estudo realizado pela Comissão Pró-Índio, apenas 1% dos territórios quilombolas em Oriximiná encontra-se desmatado e ele indica que, de forma geral, o ritmo do desmatamento nos territórios quilombolas tem diminuído. Essa região concentra 37% da área dos territórios quilombolas titulados no Brasil. São 9 territórios étnicos às margens do Rio Trombetas, Erepecuru, Acapu e Cuminã, onde vivem cerca de 8 mil pessoas, em 35 comunidades remanescentes de quilombos, em parte com interfaces com unidades de conservação, federais e estaduais.⁴⁷ Devido aos altos índices de conservação e do manejo sustentável da biodiversidade nessas áreas, muitos territórios quilombolas concentram uma grande variedade de espé-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

cies vegetais, geneticamente mais adaptadas e, portanto, mais resilientes.

1.2.3. Outros povos e comunidades tradicionais

Além dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, existe uma diversidade de **povos e comunidades tradicionais** no Brasil, tais como os povos de terreiro e de matriz africana, seringueiros, extrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais, jangadeiros, ciganos, caiçaras, faxinaenses, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, pantaneiros, morroquianos, pomeranos, retaireiros, fundos e fechos de pasto, cipozeiros, andirobeiros, quebradeiras de coco babaçu, catadoras de mangabas, caboclos entre outros. Entende-se por povos e comunidades tradicionais:

“Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.⁴⁸

Esses povos e comunidades tradicionais, embora relativamente distintos entre si, possuem em comum ter uma forma própria de cultura e organização social, ainda que diferente entre eles, e muitos mantêm uma relação intrínseca com o território e os recursos naturais, dos quais dependem para sua reprodução física, cultural, social, religiosa e econômica. (Ou seja, os povos indígenas e quilombolas se enquadram no conjunto dos povos e comunidades tradicionais.)

Historicamente essas comunidades tradicionais viviam em áreas rurais, muitas ocupavam as áreas de floresta, próximas aos rios e às nascentes, onde desenvolviam suas roças, pescavam, coletavam frutas e frutos nativos e criavam animais de pequeno porte e, em alguns casos, o próprio gado. A

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

maioria dessas famílias, por não ter conhecimento das leis e possuir baixa escolaridade, foram excluídas do processo de distribuição de terras no Brasil, que concentrou grandes extensões de terras nas mãos de fazendeiros, desde o regime de sesmaria, passando pela Lei de Terras de 1850. Até hoje a maior parte dessas famílias não tiveram suas terras regularizadas, o que tem provocado inúmeros conflitos fundiários.

Nesse cenário de luta pela terra, surgiu, no final da década de 1980, liderado por Chico Mendes, no Acre, o movimento social chamado “empate” que, no linguajar amazônico, significa impedir, embargar a derrubada da floresta. Eram seringueiros (**extrativistas**) que se levantaram contra o desmatamento da floresta e a concentração de terras na Amazônia. É neste momento que surge a reserva extrativista (resex)⁴⁹, como alternativa de manutenção das populações locais e tradicionais na sua terra, de forma coletiva em áreas de domínio público, e de conservação das florestas e outros ecossistemas. Como uma alternativa similar, mas normalmente não totalmente coletiva e não totalmente de domínio público, foi proposto também o modelo de projeto de assentamento agroextrativista (PAE), igualmente fruto da luta de Chico Mendes e da demanda dos movimentos sociais por novos modelos de reforma agrária que privilegiassem o modo de vida das populações tradicionais amazônicas e garantisse o direto à posse da terra. Portanto, as resex's e os PAEs surgem como forma de regularização de terras para as comunidades tradicionais extrativistas e ribeirinhas que viviam na floresta e dela dependiam para sobreviver.

Embora não se tenha informações oficiais censitárias desses demais povos e comunidades tradicionais não indígenas, órgãos governamentais possuem **dados populacionais** sobre povos e comunidades tradicionais, como é o caso do extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (subdividido, parte foi incorporada ao Ministério da Cidadania), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Bio-

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

diversidade (ICMBio), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

O extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico), realizou processo de cadastro diferenciado para identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos (GPTEs), com o objetivo de incluir essas famílias no Cadastro Único e torná-las visíveis para um conjunto de políticas de proteção social. Em 2015 foram identificadas 1.965.768 famílias pertencentes a esses grupos (GPTEs), o que corresponde a 7,1% do total de famílias existentes no Cadastro Único. Considerando que em junho de 2015, mais de 82,4 milhões de pessoas estavam incluídas nesse cadastro, pode-se dizer que cerca de 6,2 milhões de pessoas eram pertencentes a grupos tradicionais e específicos.⁵⁰

As informações do ICMBio (inclusive os dados do Sisfamília, cadastro próprio), órgão responsável pela gestão das unidades de conservação federais, indicam cerca de 76 mil famílias tradicionais beneficiárias de 87 unidades de conservação federais de uso sustentável, como reservas extrativistas (resex's) e similares. Dessas, 73,49% está localizada na região amazônica (Norte), 18,07% no Nordeste, 4,81% na região Sul/Sudeste e 3,61% no Centro-oeste. Cabe destacar que 30% do total de UCs de uso sustentável são de resex's marinhas e costeiras.⁵¹

O Incra, órgão responsável por executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, assentou cerca de 123.390 famílias agroextrativistas em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, como os projetos de assentamento agroextrativista (PAEs), projetos de desenvolvimento sustentável (PDS's) e projetos de assentamento florestal (PAFs).

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Por fim, temos a Secretaria de Patrimônio da União, órgão responsável por administrar o patrimônio imobiliário federal, que tem realizado a regularização fundiária de algumas comunidades tradicionais que vivem em áreas de várzeas e margens de rios federais, e também em trechos do litoral, por meio do termo de autorização de uso sustentável (taus). Cerca de 58.417 famílias tradicionais ribeirinhas já tiveram suas ocupações regularizadas pelo referido instrumento.⁵²

1.3. Territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais⁵³



Peter Caton, acervo ISPNI.

1.3.1. (A) Terras indígenas

O direito originário às terras que tradicionalmente os povos indígenas ocupam, foi expressamente reconhecido pela

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Constituição Federal de 1988. A competência de ‘demarcação’⁵⁴ das terras indígenas é da Fundação Nacional do Índio (Funai), que tem, dentre outros, o papel de orientar e executar as demarcações, conforme previsto na Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), e no Decreto nº 1.775, de 1996, que estabeleceram o procedimento administrativo para a demarcação das terras indígenas.⁵⁵

Os dados da Funai registram **568 terras indígenas** em diferentes estágios de regularização, e **54 reservas indígenas**. Das terras indígenas, 441 estão regularizadas, 9 homologadas, 75 declaradas e 43 delimitadas, além de **118 em estudo**.⁵⁶ Já as reservas indígenas, 35 encontram-se regularizadas e 19 encaminhadas como reserva indígena, aguardando procedimentos administrativo para compra direta, desapropriação ou doação.

No total, elas abrangem cerca de 12,2% do território nacional, distribuídas em todas as regiões brasileiras, com maior concentração na Amazônia. Do total de cerca de 118 milhões de hectares cobertos por terras indígenas, 54% estão localizadas na região Norte, 19% no Centro Oeste, 11% no Nordeste, 6% no Sudeste e 10% no Sul. Esses dados apontam, ainda, a existência de 82 referências de grupos indígenas não-contatados, das quais 32 já foram confirmadas pela Funai.⁵⁷

1.3.2. (B) Territórios (ou terras) quilombolas

Para as comunidades quilombolas a Constituição Federal também reconheceu os seus diretos à terra e determinou que o governo emitisse os títulos.⁵⁸ O atual processo de reconhecimento dos **territórios quilombolas** foi instituído pelo Decreto nº 4.887, de 2003, que definiu as etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação e registro dos territórios quilombolas. O processo de titulação dos territórios quilombolas, no nível federal, é de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Segundo dados desse órgão, 1.784

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

processos, para titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombola, estão abertos em todas as superintendências regionais (à exceção de Roraima, Marabá e Acre). Considerando a atuação de todos os entes federativos, foram emitidos 247 títulos até o momento, regularizando cerca de 1 milhão de hectares em benefício de 160 territórios, 303 comunidades e 16.785 famílias quilombolas.⁵⁹

1.3.3. (C) Extrativistas e outros povos e comunidades tradicionais

Como mencionado (em 1.2), há uma diversidade significativa de povos e comunidades tradicionais no Brasil. Igualmente, estão distribuídos por diferentes partes do território do país. Normalmente os povos e comunidades tradicionais estão localizados em trechos mais ermos do território nacional (em função de processos progressivos com sua expulsão ou não inclusão nas áreas mais interessantes para a parte dominante da sociedade), onde os territórios são mais amplos. Mas há também conjuntos significativos de povos e comunidades tradicionais em localizações próximas de cidades importantes e de áreas com atividades econômicas mais intensas.

Esses demais povos e comunidades tradicionais não têm previsão tão explícita na Constituição Brasileira como os povos indígenas e as comunidades quilombolas (as quais também estão em níveis diferentes entre si na carta magna). No entanto, por decorrências de previsões culturais e ecológicas na Constituição, **leis e decretos** vêm definindo critérios e processos para o reconhecimento e a delimitação de parte de seus territórios tradicionais. Nesse sentido, há **grupos diferenciados** em termos da definição territorial dessas comunidades: em unidades de conservação; em assentamentos diferenciados; e em outras condições, mais ou menos precárias.

País, povos

indígenas e

comunidades

locais e

tradicionais

1.3.3.1. (C.i) Em unidades de conservação

As comunidades extrativistas tradicionais que vivem em unidades de conservação possuem mais segurança territorial, pelas suas conquistas associadas ao movimento liderado por Chico Mendes, que gerou possibilidade de reconhecimento e defesa por meio das **reservas extrativistas** (Primeiro por decreto e posteriormente por lei.⁶⁰). De forma sintética estas são definidas pelo domínio público, pela posse coletiva e pelo uso sustentável dos ecossistemas. As primeiras reservas extrativistas foram florestais e criadas no bioma Amazônia, depois estendeu-se para outros ecossistemas e outros biomas.

Segundo o **Cadastro Nacional** de Unidades de Conservação, sem considerar as reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs), são 662 unidades de conservação do grupo de uso sustentável (UCs US), com cerca de 1,9 milhões de Km². Mas, apesar da importância de unidades de conservação de alguns estados, particularmente os amazônicos, há, pelas comunidades extrativistas tradicionais, uma concentração de atenção nas unidades de conservação federais (são 185 UCs US, com cerca de 1,2 milhões de Km², sem considerar as RPPNs). Para essas comunidades interessam, em primeiro lugar, as reservas extrativistas (nacionalmente 95, com cerca de 155 mil Km², das quais 66 federais, com cerca de 135 mil Km²), além das reservas de desenvolvimento sustentável (nacionalmente 39, com cerca de 113 mil Km², com grande concentração, especialmente em área, no estado do Amazonas). No nível federal interessam a essas populações também fortemente as florestas nacionais (67, com cerca de 178 mil Km²).⁶¹

Segundo **levantamento do ICMBio**, no total, no nível federal, são 87 unidades de conservação de uso sustentável com aplicação de instrumentos e políticas públicas para as comunidades tradicionais extrativistas. (Populações tradicionais reconhecidas vivem em 66 reservas extrativistas, 2

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

reservas de desenvolvimento sustentável, ambas em nível federal, e em 19 das 67 florestas nacionais.) Dessas, 54 unidades de conservação são na Amazônia, com aproximadamente 21,3 milhões hectares e cerca de 24,4 mil famílias, 26 na zona costeiro-marinha (inclusive zona costeiro-marinha da Amazônia), com aproximadamente 1,4 milhões hectares e cerca de 50,3 mil famílias, 6 no Cerrado, com aproximadamente 100 mil hectares e cerca de 1,2 mil famílias, e 1 na Caatinga, com aproximadamente 39 mil hectares, sem estimativa de famílias. Em termos de categorias, são estimadas 71,5 mil famílias nas resex's, 3,5 mil nas flonas e menos de 1 mil nas RDS's.⁶²

Portanto, é nas unidades de conservação da categoria Reserva Extrativista que vive protegida a maior parte de famílias extrativistas em unidades de conservação, as quais se caracterizam por um modo de vida em comunidades, com **exploração sustentável** da floresta, de rios, mares, manguezais e outros ecossistemas, principalmente peixes, caranguejo, produtos não madeireiros das florestas, como castanha-da-Amazônia⁶³, açaí, látex, óleos, como de andiroba e copaíba, entre outros. São comunidades que ao longo de gerações desenvolveram conhecimentos e habilidades específicas sobre o uso da biodiversidade e sobre os ecossistemas onde vivem, sobretudo em relação às florestas, mas também os corpos d'água, pelo menos na Amazônia. Esse é o caso do pirarucu, peixe amazônico ameaçado de extinção, que, por meio do trabalho de manejo e conservação pelas comunidades, voltou a povoar os rios e lagos locais, afastando esse risco. E ele hoje é uma das principais rendas das comunidades ribeirinhas da Amazônia. Nas resex's marinhas e costeiras vivem milhares de pescadores e pescadoras artesanais que sobrevivem do uso e conservação dos recursos pesqueiros.

Infelizmente as populações tradicionais nas **áreas de proteção ambiental** (APAs) ainda não são suficientemente contempladas pelo mesmo nível de atendimento e aplicação de

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

políticas públicas comparativamente às demais categorias acima mencionadas. O seu conjunto certamente é muito significativo (considerando que um levantamento precário só considerando as principais APAs federais costeiras indicou pelo menos 50 mil famílias de pescadores artesanais). São 37 APAs federais (com cerca de 0,9 milhões de Km²), mas o contingente de comunidades tradicionais também deve ser importante nas APAs estaduais, que são 198 (com cerca de 342 mil Km²). Ainda há pouca avaliação da importância nesse sentido das 127 APAs municipais (com cerca de 59 mil Km²).

E há comunidades ou famílias extrativistas também em **outras categorias**, inclusive naquelas em contradição com suas regras específicas (como nas categorias de unidade de conservação do grupo de proteção integral). Na maior parte desses casos, se trata de relações conflituosas entre antigos moradores ou usuários e a criação de unidades de conservação de proteção integral sobre seus territórios tradicionais. Casos no Cerrado são o do Parque Nacional das Sempre-Vivas, o Parque Nacional da Chapada das Mesas, o da Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins e do Parque Estadual do Jalapão. Em várias dessas situações, muitas famílias estão vulneráveis. Se por um lado, a criação da unidade de conservação não raro consegue impedir ou reduzir a pressão de vetores de degradação ambiental, que são também os vetores de expulsão dessas comunidades, por outro lado pode deixar famílias sem condições de reprodução sociocultural e econômica.

1.3.3.2. (C.ii) Em assentamentos diferenciados

A Lei nº 8.629, de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, estabeleceu a possibilidade de diferentes formas de exploração das áreas a ela destinadas, admitindo possibilidades para exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.⁶⁴ Desse modo, as **comunidades tradicionais agroex-**

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

trativistas puderam ter assegurado o território por meio da criação de assentamentos diferenciados, estabelecidas em regime comunal, nas formas associativa, condominial ou cooperativista, por meio dos projetos de assentamento agroextrativista (PAEs), projetos de desenvolvimento sustentável (PDS's) e projetos de assentamentos florestais (PAFs).⁶⁵ Esses assentamentos são semelhantes à realidade das reservas extrativistas. E em muitos desses assentamentos vivem comunidades tradicionais cujo modo de vida é dependente do uso e conservação dos recursos naturais.

Assim sendo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão responsável por executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, assentou 127.458 famílias tradicionais agroextrativistas nos referidos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (PAEs, PDS's e PAFs). Segundo o Incra, são 554 assentamentos diferenciados (413 PAEs, 6 PAFs e 135 PDS's), com 13,3 milhões ha (respectivamente 9,8 milhões ha, 272 mil ha e 3,2 milhões ha). Considerando os três tipos, são 496 assentamentos na região Norte (121.901 famílias e 13 milhões ha), 23 no Sudeste (com 1.696 famílias e 26 mil ha), 21 no Nordeste (com 2.272 famílias e 101 mil ha) e 14 no Centro-Oeste (com 1.589 famílias e 126 mil ha).⁶⁶ Essas famílias vivem do manejo de espécies não madeireiras, como as castanhas e óleos vegetais, da pesca artesanal e de pequenas roças de subsistência. Essas áreas são da União e ficam concedidas às comunidades agroextrativistas por meio do instrumento de concessão de direito real de uso (CDRU), que garante o usufruto exclusivo da área, por tempo indeterminado e por gerações. Vale destacar que os termos “projetos” e “assentamentos” devem ser entendidos em seu contexto aqui específico, diferente de seus conceitos genéricos.⁶⁷ Para os objetivos desta análise, trata-se, portanto, de reconhecer direitos a famílias que ocupam áreas há um tempo significativo e buscar regularizar sua situação fundiária, por meio de áreas familiares integradas em um conjunto comunitário.

País, povos

indígenas e

comunidades

locais e

tradicionais

1.3.3.3. (C.iii) Em outras condições

Um outro grupo dentre os povos e comunidades tradicionais é o dos **ribeirinhos**. Estes vivem em pequenas comunidades localizadas à beira dos rios e praticam a pesca artesanal e de subsistência, além do extrativismo vegetal e da agricultura de subsistência. As famílias ribeirinhas possuem uma forma própria de organização, tendo sua identidade, cultura e tradição fortemente marcadas pela relação com os rios e as florestas. A Secretaria de Patrimônio da União (SPU), repartição responsável por administrar o seu patrimônio imobiliário, tem feito a regularização fundiária a benefício dessas famílias por meio de termo de autorização de uso sustentável (taus). Cerca de 58.417 famílias tradicionais ribeirinhas já tiveram suas ocupações regularizadas pelo referido instrumento.⁶⁸

Além dos instrumentos de reconhecimento de territórios e regularização fundiária, existem outros mecanismos que podem contribuir para a garantia do acesso aos recursos naturais e, portanto, algum nível de sustentabilidade das famílias comunitárias tradicionais. Por exemplo, na região Norte (Amazônia) há alguma tradição de **acordos de pesca**, instrumento pelo qual os pescadores, ribeirinhos e outros interessados estabelecem regras, elaboradas em parceria com um órgão ambiental, que disciplinam a pesca nos rios e lagos locais, com o objetivo de manter os estoques pesqueiros e de praticar uma pesca sustentável e não colocar em risco as espécies de peixes na região. Essa prática vem se reduzindo nos últimos tempos.

A principal política pública que orienta as ações de governo para povos e comunidades tradicionais é a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**, instituída pelo Decreto nº 6.040, de 2007, complementada pelo **Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe)**, instituído por meio do Decreto nº 9.334, de 2018.⁶⁹

**País, povos
indígenas e
comunidades
locais e
tradicionais**

Mas nem todos os povos e comunidades tradicionais têm conseguido o reconhecimento e a destinação de seu território para seu uso. Exceto os povos indígenas e as comunidades quilombolas, e além das comunidades tradicionais extrativistas que tiveram seus territórios reconhecidos por meio de resex's e de PAEs, os demais povos e comunidades tradicionais encontram-se mais vulneráveis em termos jurídicos de reconhecimento de seus territórios tradicionais. Embora haja possibilidades de assegurar sua permanência nos seus territórios, os mecanismos são menos estabelecidos e potencialmente mais frágeis. Mas, mesmo num contexto desfavorável, há algumas vitórias, como a regularização fundiária para parte dessas comunidades, por exemplo, pelo **termo de autorização de uso sustentável** (taus), que reconhece o direito à ocupação e à exploração sustentável dos recursos naturais. Ele tem sido aplicado nas áreas de várzeas e margens de rios federais e outros locais. O taus pode ser o início de processo de regularização fundiária em terras públicas da União, que poderá ser concluído com uma **concessão de direito real de uso** (CDRU). No estado da Bahia, a CDRU tem sido a solução oferecida pelo governo do estado para a regularização de territórios de comunidades de fundo e fecho de pasto.

Diante dessa situação, o Ministério Público Federal, em parceria com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), vem liderando a preparação da **Plataforma Digital de Territórios Tradicionais**, que irá reunir os dados territoriais das comunidades tradicionais de todo o Brasil. O objetivo da plataforma é realizar um diagnóstico de ocupação de territórios tradicionais, a fim de dar visibilidade à estas comunidades tradicionais e orientar os órgãos públicos no atendimento de suas necessidades por meio de políticas públicas adequadas e específicas. Depois de alguns eventos, acordos e trabalhos, essa plataforma foi lançada em agosto de 2019.

A photograph of a woman with dark skin and grey hair, wearing a white headwrap and a white tank top. She is working with dried gourds and other materials on the ground. In her tank top, there is a political campaign sticker featuring a man's face and the letters 'PL'. The background shows palm trees and a clear sky.

2. Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais⁷⁰

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

Neste capítulo 2 deste relatório apresentamos elementos dos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais no nível nacional, inclusive convenções adotadas pelo Brasil, e relações com leis, políticas públicas e instituições, incluindo direitos humanos, propriedade, posse e acesso à terra, aos corpos de água doce e ao mar, acesso e repartição de benefícios relacionados com os recursos naturais e a biodiversidade, conhecimentos tradicionais, cultura ou patrimônio e relações com áreas protegidas (unidades de conservação e outros tipos) e status de sítios sagrados.

2.1. Definições legais mais claramente estabelecidas (Constituição Brasileira, leis e convenções ratificadas)⁷¹

Em termos dos direitos às terras ou territórios, com relação às suas situações legais, aquelas definições mais claras e mais fortes são as previstas na Constituição Brasileira⁷², como as terras indígenas⁷³, os territórios quilombolas⁷⁴ e os “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”⁷⁵, seguidas por aquelas previstas em leis nacionais, como as unidades de conservação⁷⁶, especialmente as reservas extrativistas⁷⁷ e similares⁷⁸. Aquelas só previstas em decretos são relativamente mais frágeis. Nesse sentido, da relativa menor ou maior fragilidade, conta também a existência de regulamentação e instituições encarregadas da implementação das políticas públicas correspondentes.

2.1.1. Constituição da República Federativa do Brasil

O principal marco legal de interesse para os povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais no Brasil é a Constituição Brasileira de 1988. Não só pelo fato de ser a carta magna, o documento legal mais importante do país, mas também pelos avanços significativos nos direitos sociais e ambientais que nela se obtiveram. Vários detalhes estão apresentados ao longo do relatório.

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

Ainda se tratando de legislação de nível superior, mesmo considerando que o foco aqui são “territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais”, interessa abranger elementos que vão além do classicamente definido como áreas protegidas e como territórios. (Isso não significa diminuir a importância dos territórios para essas populações tradicionais e comunidades locais, mas sim explorar possibilidades de reconhecimento legal e extralegal a elas em outras frentes, que possam eventualmente inclusive reforçar suas lutas e os resultados de conservação que são parte do interesse principal aqui tratado.) Dessa forma, vemos que a Constituição Brasileira também defende o patrimônio cultural⁷⁹.

2.1.2. Tratados e convenções

De um modo geral podem ser consideradas com alguma força de lei todas as convenções assinadas pelo país, mas com restrições ou polêmicas no caso daquelas não ratificadas pelo Congresso Nacional ou de alguma forma não instituídas pelo Executivo.

2.1.2.1. Convenção nº 169 da OIT

A **Convenção nº 169** da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pelas suas condições próprias, também deve ser considerada como tendo força de lei.⁸⁰ Apesar de que há alguma polêmica no que tange a utilização desse instrumento para comunidades tradicionais ou locais não indígenas. A adoção da Convenção nº 169 da OIT, promulgada em 2004 pelo Brasil, é uma das mais importantes conquistas após a Constituição Brasileira de 1988.

Destaca-se a luta do movimento indígena, quilombola e das comunidades tradicionais pela sua implementação. As disposições da Convenção nº 169, em especial o seu artigo 6º⁸¹, que determina que o governo realize consulta livre previa e informada aos povos indígenas e tribais, sempre que fo-

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

rem previstas medidas administrativas ou legislativas que os afetem, têm sido um forte instrumento de proteção dos direitos territoriais, principalmente diante das tendências do desenvolvimento econômico do país, baseado nas grandes obras de infraestrutura, mineração, na expansão das comodities, no uso de agrotóxicos, na ampliação do plantio de transgênico etc.

Cabe destaque também ao alcance da Convenção a outros povos e comunidades tradicionais no Brasil e ao trabalho do Ministério Público Federal em fazer com que seja cumprida. Outro aspecto importante foi a contribuição dessa convenção ao direito de autodeterminação, que tem apoiado diversos seguimentos de povos e comunidades tradicionais a saírem da invisibilidade.⁸²

2.1.2.2. Convenção sobre a Diversidade Biológica

Outra convenção que deve ser tratada aqui é a **Convenção sobre a Diversidade Biológica** (CDB)⁸³. Normalmente a linguagem da CDB trata de “povos indígenas” e “comunidades locais” e não há definição formal ou decisão que clarifique totalmente esses termos, embora isso possa ser considerado desnecessário.⁸⁴ Em particular, a CDB reconhece os territórios e áreas de conservação comunitária ou indígena no seu Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas⁸⁵, bem como em decisões posteriores, tais como na suas 9^a e 10^a Conferências das Partes (“CoPs”)⁸⁶. Sendo uma convenção ratificada pelo Brasil, não resta dúvida sobre sua validade legal.

2.2. Decretos e outras normas legais

Há duas considerações importantes a fazer a esse respeito do que possa estar definido ou previsto em decretos e normas legais de hierarquia inferior, nacionais e subnacionais. Em primeiro lugar, há concepções de que os poderes executivos governamentais não devem instituir “novidades” por decreto que não tenham sido já previstas em lei.⁸⁷ Além dis-

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

so, considerando que decretos e legislação de nível inferior (como resoluções, portarias etc.) seriam a dinâmica corrente da gestão pública e, considerando que também se pode considerar que o serviço público não deva fazer nada que não esteja definido em um diploma legal, dificilmente haveria algum tipo de reconhecimento ou apoio não previsto em algum documento legal. De qualquer forma, há importantes definições governamentais nesse nível.

2.3. (A) Povos indígenas

A **política indigenista** no Brasil fundamenta-se principalmente na Constituição Federal Brasileira de 1988, no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 1973) e por instrumentos jurídicos internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.⁸⁸

Cabe ressaltar que a Constituição Brasileira de 1988 rompeu por definitivo com a visão etnocêntrica da sociedade vigente contida no Estatuto do Índio⁸⁹, adotando uma visão de respeito às diferenças e à identidade cultural indígena. Embora o Estatuto do Índio já garantisse o direito à posse das terras em que tradicionalmente habitavam, o usufruto exclusivo dos recursos naturais e demais costumes e tradições indígenas e que essa lei tenha sido uma importante conquista, atualmente ela encontra-se com muitos dos seus dispositivos ultrapassados, principalmente por conter uma visão ideológica ‘assimilacionista’, que visava integrar os povos indígenas à cultura dominante. A fim de corrigir tais dispositivos tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.057/1991 que visa adequar o Estatuto do Índio aos dispositivos constitucionais.

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

2.3.1. Direito à terra (ou ao seu território) e seus recursos naturais

Dentre os direitos fundamentais está o direito à terra ou seu território. No contexto dos povos indígenas no Brasil, os direitos indígenas sobre as terras de ocupação tradicional sempre estiveram presentes desde o Brasil Colônia. Segundo Dodge:

“O marco regulatório do direito dos índios às terras de ocupação tradicional foi estável ao longo dos séculos, como consta do Alvará Régio de 1º de abril de 1680; da Lei de Terras de 1850 (Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850); e da Lei de Terras dos Índios de 1928 (Decreto n. 5.484, de 27 de junho de 1928, que regula a situação dos índios nascidos no território nacional).”⁹⁰

A Constituição Federal (CF) de 1934 (art. 129), assim como as seguintes, CF de 1937 (art. 154), CF de 1946 (art. 216) e CF de 1967 (art. 186) reconheceram aos índios expressamente o direito à posse sobre suas terras, completa Dodge. No entanto, é na Constituição Brasileira de 1988 que os direitos dos povos indígenas são ampliados e reafirmado o direito sobre suas terras. A Constituição Brasileira de 1988 dedica um capítulo exclusivo aos direitos dos povos indígenas. No capítulo VIII, arts. 231 e 232, reconhece aos indígenas sua organização social, costumes, crenças e tradições e o direito originário⁹¹ sobre as terras que tradicionalmente ocupam, declarando nulo e extinto os atos com o objetivo de ocupação, posse ou domínio das terras indígenas, ou exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, independente da época que foram concedidos, mesmo que tenha sido antes da Constituição Brasileira. Para tanto, o artigo 231 determina que a União promova a demarcação das terras indígenas, cujo ato de demarcar serve para explicitar os limites e dar segurança física e jurídica aos povos indígenas.⁹²

Cabe destacar que o ato administrativo de demarcar uma terra indígena não se configura como fonte indispensável

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

do direito sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Ou seja, a demarcação é um ato secundário e a presença e ocupação indígena tradicional já é suficiente para a garantia do direito à terra, que deve ser protegida pela União.

Quanto ao direito de **propriedade** sobre as terras indígenas, a Constituição Brasileira estabelece que as terras indígenas tradicionalmente ocupadas são bens da União, sendo a posse permanente e usufruto exclusivo dos indígenas, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do artigo 231.

“Art. 231. ...

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

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

[...]⁹³

Entende-se por **usufruto exclusivo** a exploração de recursos naturais para atendimento das necessidades internas de uma comunidade, segundo seus usos, costumes e tradição, sem qualquer restrição administrativa ou legal ou necessidade de autorização do poder público. Entretanto a produção de excedentes para comercialização deverá ser orientada segundo as normas gerais aplicáveis, inclusive as relacionadas à legislação ambiental de caráter nacional. Inclusive poderão realizar parcerias para o desenvolvimento de projetos econômicos desde que não implique na alienação do uso ou fruição dos recursos naturais de suas terras.⁹⁴

A Constituição Brasileira de 1988 garantiu o direito de usufruto exclusivo do solo, contudo, ficaram excluídos os mi-

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

nérios que estão no subsolo das terras indígenas e ainda o potencial energético dos rios.

As atividades de **mineração e de aproveitamento hídrico** e energético em terras indígenas, segundo § 3º, do artigo 231, da Constituição Brasileira de 1988, deverão ser autorizadas pelo Congresso Nacional, desde que ouvidas as comunidades indígenas afetadas e garantindo a participação dessas nos resultados da lavra. Sendo que o § 4º, do mesmo artigo, determina que as terras indígenas são inalienáveis e indisponíveis e o direito sobre elas, imprescindível. E o § 5º proíbe a remoção dos grupos indígenas, salvo com *ad referendum* do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia ou no interesse da soberania do país, garantindo o retorno imediato assim que cesse o risco, conforme abaixo:

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

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

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, «*ad referendum*» do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.”⁹⁵

Ainda que o aproveitamento hídrico (energético) e a mineração em terras indígenas necessite de autorização do Congresso Nacional e da oitiva aos povos indígenas afetados, destaca-se que tais empreendimentos podem ser aprovados mesmo que os índios se posicionem contrários. As obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), especialmente o caso da hidrelétrica de Belo Monte é emblemático

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

para ilustrar essa “brecha” deixada pela Constituição Brasileira de 1988.

Considerando que o reconhecimento dos direitos indígenas às suas terras está presente no ordenamento jurídico desde o Brasil Colônia, apreende-se que tais direitos vêm sendo violados secularmente pela morosidade em proceder com as demarcações. Pois, somente em 1996, foi publicado o Decreto nº 1.775, que dispõe atualmente sobre o procedimento administrativo de **delimitação e homologação das terras indígenas**.⁹⁶

O **direito consuetudinário** ou costumeiro foi garantido na Constituição Federal de 1988, no caput do artigo 231 que reconhece aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Também está presente no artigo 1º, parágrafo único, do Estatuto do Índio, que aos índios e às suas comunidades se estende a proteção das leis do país, resguardados seus usos, costumes e tradições.⁹⁷

Contudo, alerta Curi que, “na prática, não raras vezes existem conflitos entre o sistema positivo vigente e as normas próprias das comunidades indígenas. Invariavelmente, o posicionamento estatal é o de querer ferir a autonomia dos povos indígenas ao impor suas regras e sistemas de valores.” E que “as terminologias ‘direito consuetudinário’ e ‘direito costumeiro’ dos povos indígenas só existem na dimensão do direito positivo vigente, que tem como premissa identificar o Estado como fonte única do direito. Nesse contexto, as normas próprias dos povos indígenas ainda são identificadas como algo inferior, que supostamente promoveria incertezas jurídicas por não estarem codificadas e fundamentadas na figura do Estado.”⁹⁸

Ou seja, embora a Constituição Brasileira garanta plenamente o direito indígena consuetudinário ou costumeiro, na prática a predominância de uma **visão dominante no sistema positivo vigente** ainda é uma barreira a ser trans-

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

posta para que os direitos indígenas consuetudinário ou costumeiro possam se realizar plenamente em todos os seus aspectos e de fato prevaleça a autonomia dos povos indígenas e o direito de decidirem sobre suas vidas e seus territórios, sua cultura, suas tradições, suas línguas etc. Deve-se buscar alcançar a pluralidade jurídica, onde se admitem outras formas de expressão, de maneira a reconhecer a diversidade e a pluralidade étnica.

Nesse ponto cabe também destacar o artigo 8º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, que determina que o direito consuetudinário dever ser considerado na aplicação da legislação nacional:

“1. Ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário.

“2. Esses povos deverão ter o direito de conservar seus costumes e instituições próprias, desde que eles não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Sempre que for necessário, deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir na aplicação deste princípio.”⁹⁹

2.4. (B) Comunidades quilombolas

A Constituição de 1988 reconheceu os direitos territoriais quilombolas e determinou no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Brasileira:

“Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

Essa mesma Constituição também buscou proteger o patrimônio cultural desses povos, prevista no § 5º do art. 216,

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

“ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombolas”. E no art. 215 e os seguintes, atribui ao Estado a obrigação de assegurar a proteção “das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”.

Em 2003, depois de 15 anos da promulgação da Constituição Brasileira, e de processos temporários ou que não deram certo, foi regulamentado o procedimento para titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos que hoje perdura, por meio da publicação do Decreto nº 4.887.¹⁰⁰ Tal Decreto determina que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), seja o responsável pelo processo de titulação. Uma das principais conquistas do Decreto foi o de considerar o autorreconhecimento feito pelas próprias comunidades para dar início ao processo de titulação, não sendo mais necessário provar uma posse centenária para ter direito ao território.

“§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade”.¹⁰¹

Ainda prevê que as terras tituladas devem garantir a reprodução física, social, econômica e cultural das comunidades quilombolas, tendo como referência as áreas que foram utilizadas tradicionalmente pela comunidade para sua sobrevivência ao longo dos anos.

2.5. (C) Outros povos e comunidades tradicionais

2.5.1. Povos e comunidades tradicionais

Embora a **Constituição Brasileira** não os tenha citado explicitamente, como no caso dos povos indígenas e quilombolas, o seu artigo 215, determina que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais, e o artigo 216

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

inclui como patrimônio cultural brasileiro as formas de expressão e modos de criar, fazer e viver de diferentes grupos que compõem a sociedade brasileira. Assim sendo, expressa Duprat sobre a garantia de direitos constitucionais contidos nos artigos 215 e 216, “sem nomeá-los, também teve como destinatários de direitos específicos os demais grupos que tivessem formas próprias de expressão, e de viver, criar e fazer.”¹⁰²

A partir dessa compreensão, foi publicado o Decreto nº 6.040, de 2007, que instituiu a **Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais**, cujo objetivo geral é o “desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”.¹⁰³

O Decreto nº 6.040 também define povos e comunidades tradicionais, como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais. Define também os seus territórios tradicionais como os espaços necessários para sua reprodução cultural, social e econômica. Interessante para esta análise que esse decreto inclui na própria definição de povos e comunidades tradicionais aqueles “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”.¹⁰⁴

2.5.2. (C.i) *Comunidades extrativistas tradicionais em unidades de conservação*

A Lei nº 9.985¹⁰⁵ definiu o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (Snuc), com dois grupos de categorias de unidades de conservação: proteção integral e uso sustentável. No conjunto de unidades de conservação do grupo de uso sustentável estão as reservas extrativistas (resex's), as flo-

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

restas nacionais (flonas), as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS's) e as áreas de proteção ambiental (APAs), entre outras. Nestas categorias de unidades de conservação é permitida a presença humana e uso sustentável dos recursos naturais, segundo as regras definidas pela legislação e no plano de manejo de cada uma delas.

Ressalte-se ainda, que a relação das populações tradicionais extrativistas é forte com as unidades de conservação federais, mas não exclusiva. Também há responsabilidades, alguns acertos, muitas lacunas e vários equívocos nos níveis **subnacionais**, especialmente em alguns estados amazônicos, como Amazonas, Acre, Rondônia, Pará e Mato Grosso.

Considerando o enfoque por sistema e a complementariedade dos elementos (objetivos, dispositivos jurídicos, categorias de gestão, instrumentos de gestão etc.)¹⁰⁶, ainda que a '**Lei do Snuc**' apresente um objetivo específico que interessa ao tema deste relatório ("XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente" – grifos nossos), outros objetivos tem forte relação com este tema ("IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais"; "V- promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento"; e "XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica"; entre outros).¹⁰⁷

De forma similar, dentre as diretrizes do Snuc também há uma formulação mais específica (diretrizes que "X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos") e outras associadas (diretrizes que "IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos re-

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

cursos naturais” e “V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional”).¹⁰⁸

Complementarmente, o Decreto nº 4.340, que regulamenta a “Lei do Snuc” (Lei nº 9.985), trata de “população tradicional beneficiária”, de “população tradicional residente” e de “populações tradicionais” de forma mais geral.¹⁰⁹

Mas, um ramo principal dos “espaços territoriais (e seus componentes) especialmente protegidos” são as unidades de conservação, mas esse não é necessariamente o único¹¹⁰, inclusive em relação a poder definir territórios nos interesses dos povos e comunidades tradicionais que contribuem com a conservação da natureza.

Há possibilidade legal e experiências positivas de interação na gestão de unidades de conservação, entre si e com a de outras áreas protegidas (inclusive terras indígenas, territórios tradicionais etc.), em **mosaicos**.¹¹¹ A intenção da legislação é clara em promover a colaboração entre a gestão de áreas protegidas para proveito mútuo e eficácia maior de conservação em escala mais ampla. Como mencionado em outras partes do relatório, no Brasil o termo ‘áreas protegidas’ exprime um conceito mais amplo (que na linguagem técnica internacional, mais relacionado a unidades de conservação) e inclui terras indígenas e territórios quilombolas, entre outras áreas. Considerando o que foi analisado neste relatório e as definições relativamente recentes da CDB (sobre ‘omecs’) – e, ainda, considerando as diferenças entre a linguagem legal brasileira e a linguagem técnica internacional (sobre ‘áreas protegidas’ e ‘áreas conservadas’, entre outros termos) – devemos considerar os territórios de povos e comunidades tradicionais de forma mais ampla em mosaicos, como áreas protegidas *lato sensu*.¹¹²

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

2.5.3. (C.ii) Comunidades tradicionais em projetos de assentamento diferenciados

Entre as possibilidades de territórios e áreas de conservação comunitária, pode-se considerar alguns tipos de assentamentos, associados à reforma agrária. Embora a Lei nº 8.629 não tenha definido o que são assentamentos e não considere explicitamente as populações tradicionais e seus direitos, ela admite possibilidades para exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, como mencionado acima.¹¹³ Já o Decreto nº 9.311 define “**projetos de assentamento ambientalmente diferenciados**, mencionando inclusive explicitamente “populações que ocupem tradicionalmente a respectiva área”¹¹⁴. O Incra também apresenta os diferentes tipos de assentamentos.¹¹⁵

2.6. Diplomas legais subnacionais

Além das legislações no âmbito federal, existem **leis estaduais** que protegem o direito de alguns seguimentos de povos e comunidades tradicionais, como é o caso das **quebradeiras de coco-babaçu**. A Constituição Estadual do **Maranhão**, no artigo 196 e seu parágrafo único, determina a proteção dos babaçuais, sendo assegurada a sua exploração em terras públicas e devolutas pelas comunidades tradicionais e agricultores familiares.

“Art. 196 - Os babaçuais serão utilizados na forma da lei, dentro de condições que assegurem a sua preservação natural e do meio ambiente, e como fonte de renda do trabalhador rural.

Parágrafo Único - Nas terras públicas e devolutas do Estado assegurar-se-á a exploração dos babaçuais em regime de economia familiar e comunitária.”¹¹⁶

Adicionalmente, no **âmbito municipal**, foram publicadas versões de “Lei do Babaçu Livre”. Tais medidas inauguram uma nova concepção do direito que privilegia o acesso aos recursos naturais pelas comunidades tradicionais extrati-

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

vistas, difere-se do Direito Civil, que visa o direito de propriedade, do Direito Agrário, que visa o uso social da terra e do Direito Ambiental, que visa a preservação da cobertura vegetal.¹¹⁷ “Leis do Babaçu Livre” foram publicadas pelas câmaras legislativas municipais e em 15 municípios do Maranhão:

- Lei Municipal nº 005, de 1997, e Lei Municipal nº 01, de 2002, de Lago do Junco;
- Lei Municipal nº 32, de 1999, de Lago dos Rodrigues;
- Lei Municipal nº 255, de 1999, de Esperantinópolis;
- Lei Municipal nº 319, de 2001, de São Luiz Gonzaga;
- Lei Municipal nº 1.084, de 2003, de Imperatriz;
- Lei Municipal nº 466, de 2003, de Lima Campos;
- Lei Municipal nº 52, de 2005, de São José dos Basílios;
- Lei Municipal nº 01, de 2005, de Cidelândia;
- Lei Municipal nº 05, de 2005, de Lago da Pedra;
- Lei Municipal nº 1.137, de 2005, de Pedreiras;
- Lei Municipal nº 227 08, de 2006, de Amarante do Maranhão;
- Lei Municipal nº 106, de 2007, de Vila Nova dos Martírios;
- Lei Municipal nº 168, de 2012, de São Pedro da Água Branca;
- Lei Municipal nº 95, de 2012, de Governador Archer; e
- Lei Municipal nº 03, de 2015, de Peritoró.¹¹⁸

O Estado do **Tocantins** possui a Lei Estadual nº 1.959, de 2008, pela qual a palmeira do babaçu é imune ao corte, à queima e ao uso predatório, e a qual regulamenta o acesso das quebradeiras de coco em propriedades privadas, sendo necessário que suas associações ou as comunidades tradicionais celebrem acordo de parceria com o proprietário da terra.¹¹⁹ Ainda no Estado do Tocantins aparecem as seguintes leis municipais referentes ao “babaçu livre”:

- Lei Municipal nº 58, de 2003, de Buriti do Tocantins;
- Lei Municipal nº 49, de 2003, de Praia Norte;
- Lei Municipal nº 306, de 2003, de Axixá; e
- Lei Municipal nº 05, de 2005, de São Miguel do Tocantins.¹²⁰

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

No Piauí há uma Lei Estadual nº 3.888, de 26 de setembro de 1983, proíbe o corte da palmeira de babaçu. E no Pará, o município de Domingos do Araguaia aprovou a Lei nº 934/2004, do babaçu livre.¹²¹

Na Constituição do Estado da Bahia, de 1989, são reconhecidas, às **comunidades de “fundos de pasto ou fechos”**, o direito ao território, por meio da concessão de direito real de uso, sendo seus territórios inalienáveis, artigo 178, parágrafo único:

“Parágrafo único. No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real da concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pastos ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.”¹²²

Adicionalmente o estado da Bahia publicou a Lei Estadual nº 12.190, de 2013, para regulamentar o proposto na sua constituição, com o objetivo de promover a regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombo e de fundos e fechos de pasto, a partir do critério de autodeterminação. Esta lei garante a participação das comunidades interessadas em todas as fases do processo administrativo de regularização e prioriza as comunidades em conflitos. Sem dúvida é um importante instrumento, contudo falha ao estabelecer o prazo de 31 de dezembro de 2018 para que as comunidades apresentem os protocolos de pedidos de reconhecimento. A data limite para a regularização está prevista no artigo 3º, parágrafo 2º, da referida lei e foi questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.783, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, visto que a Constituição Estadual não criou limite temporal para que estas comunidades fossem reconhecidas e garantido o direito à posse das áreas de ocupação e uso tradicional.

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

2.7. Acesso à biodiversidade

Sobre o direito relacionado ao acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade, o Brasil publicou a Lei nº 13.123, em 2015, conhecida como a ‘Lei da Biodiversidade’ (ou ‘lei do acesso à biodiversidade’), que inaugura o novo marco legal sobre o tema. A referida Lei, no seu capítulo III, dispõe sobre o reconhecimento e proteção dos direitos de povos indígenas, de comunidades tradicionais ou de agricultores tradicionais sobre o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, trata ainda sobre o acesso a esse conhecimento e prevê a obrigatoriedade da repartição de benefícios de forma justa e equitativa. Estabelece a natureza coletiva desse conhecimento e condiciona o acesso ao consentimento prévio, que poderá ser comprovado por assinatura de termo, registro audiovisual, parecer de órgão competente ou adesão na forma de protocolo comunitário.¹²³

Bento Viana, acervo ISPNA.



2.8. Ameaças legais

2.8.1. (A) Terras indígenas

Os processos legais de reconhecimento, delimitação e homologação de terras indígenas vem sendo constantemente ameaçados. Além disso, reconhecidas ou não, as terras indígenas sofrem também ameaças na sua integridade, no campo.

Um dos impactos aos processos legais vem do **Parecer 001/2017 da Advocacia Geral da União (AGU)**¹²⁴, que obriga que a administração federal siga, em todos os processos de demarcação de terras indígenas, as compreensões e orientações definidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol¹²⁵, embora esta decisão não seja vinculante¹²⁶. De acordo com a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, do Ministério Público Federal, o documento restringe o conceito de terra indígena, é contrário a Constituição Brasileira e cria obstáculos ao exercício desse direito fundamental pelos povos indígenas. Além do mais, desrespeita a Convenção nº 169 da OIT, do qual o Brasil é signatário, pois não houve consulta aos povos indígenas, que devem ser ouvidos em ações legislativas ou administrativas que os afetem diretamente, conforme artigo 6º da Convenção nº 169.¹²⁷

Segundo o Cimi, existem mais de 33 **propostas legislativas anti-indígenas** tramitando no Congresso Nacional, dentre elas está a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 215/2000. A possibilidade de aprovação da PEC nº 215 é uma das mais sérias ameaças aos povos indígenas, quilombolas e à conservação do meio ambiente. Em relação aos povos indígenas, retira os diretos conquistados pela Constituição Brasileira de 1988 e praticamente paralisa as demarcações, ao transferir a competência do Poder Executivo no reconhecimento e delimitação para o Congresso Nacio-

Direitos dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais

nal. Ademais, veda a ampliação das terras indígenas que, segundo dados do ISA, impactaria 35 terras indígenas com processo de revisão dos seus limites em andamento, onde vivem cerca de 33 mil índios, cujas áreas são insuficientes à sua reprodução física e cultural. Ao inserir a tese do marco temporal na Constituição Brasileira, a PEC nº 215 afetaria, em especial, cerca de 228 terras indígenas que estão em fase de demarcação, sendo que 133 delas encontram-se fora da região amazônica, onde vive cerca da metade da população indígena, prejudicando principalmente os povos indígenas das regiões Centro Oeste, Sul, Sudeste e Nordeste. Também correriam riscos outras 144 terras indígenas, *sub júdice*. Além de ameaçar o direito ao território, a PEC nº 215 ainda propõe a abertura das terras indígenas a empreendimentos econômicos, ferindo o direito ao usufruto exclusivo, além de impactar na conservação dos recursos naturais e na biodiversidade desses territórios.¹²⁸

O chamado ‘**marco temporal**’ é a definição de que os direitos dos povos indígenas sobre suas terras valeriam apenas para as comunidades que estivessem ocupando as suas terras na data da promulgação da Constituição Brasileira (de 05 de outubro de 1988), salvo as comunidades que comprovadamente tivessem sofrido esbulho ou remoção forçada, não sendo mais válidas reivindicações sobre áreas após essa data.

Embora a **mineração** em terras indígenas tenha previsão na Constituição Federal, esta atividade não foi regulamentada até o momento. Tramita desde 1996 o Projeto Lei nº 1.610/1996, de autoria no Senado Federal, que permite a lavra de recursos minerais em terras indígenas por meio de autorização do Congresso Nacional e com pagamento de royalties para os índios e para a Fundação Nacional do Índio. Em abril de 2019, o referido projeto de lei voltou à cena na Câmara dos Deputados, por meio do pedido de criação de uma Comissão Especial para analisar o PL. Cabe destacar que em outras legislaturas também houve a instalação de Comissão Especial

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

para este fim, que não lograram sucesso e o PL manteve-se parado. Contudo, a situação agora parece ser diferente, pois o deputado federal, autor do pedido, é da base governista, que apoia a mineração e garimpo em terras indígenas. Ademais, segundo notícia na imprensa, o Governo Federal prepara um projeto de lei que visa regulamentar a atividade de mineração e garimpagem em terras indígenas, contudo não dá detalhes sobre a proposta, que não passou por discussão com os povos indígenas.¹²⁹ A mineração em terras indígenas é uma ameaça à conservação dos territórios, coloca em risco a reprodução física e cultural dos povos indígenas e pode levar a degradação ambiental e ecológica.

Os casos mais graves são decorrentes de garimpos, com alto potencial de dano social e ambiental, agravado pela poluição dos rios no caso do ouro. Segundo dados do ISA, a área total de terras indígenas que podem vir a ser impactadas pela mineração é de 28 milhões de hectares, o que representa 24,5% da área das terras indígenas no bioma Amazônia. Cerca de 177 terras indígenas seriam afetadas diretamente pela mineração, das quais 9 possuem 90% do seu território coberto por processos minerários, dentre elas a Xikrin do Cateté, no Pará.¹³⁰

Segundo o ISA, o novo marco para o **licenciamento ambiental**, prevê:

“i) dispensa de licenciamento para atividades agropecuárias, independentemente de porte, localização e potencial poluidor; ii) a criação do modelo de “licenciamento autodeclaratório”; iii) a flexibilização das exigências ao repassar para estados e municípios a definição sobre o grau de rigor da licença ambiental; e iv) que a Funai só poderá se manifestar sobre o licenciamento se o empreendimento atingir, diretamente, TIs homologadas, ou seja, sem nenhuma pendência sobre sua demarcação.”¹³¹

Considerando que a Constituição Brasileira de 1988 garantiu aos povos indígenas o direito originário as terras que

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

tradicionalmente ocupam, independentemente da fase de demarcação que se encontrem, no caso de licenciamento ambiental todas as terras indígenas, e não apenas as homologadas, deveriam ter consulta, tanto à Funai, como aos povos e comunidades afetados diretamente pelo empreendimento, conforme determina a Convenção nº 169 da OIT, promulgada pelo Brasil em 2004.

2.8.2. (B) Territórios quilombolas

A **Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 215/2000** propõe alterar os procedimentos de titulação dos territórios quilombolas, assim como de delimitação e homologação de terras indígenas e possivelmente para criação de unidades de conservação. No caso dos quilombolas, basicamente a proposta pretende retirar a atribuição de titulação, que hoje é do Executivo, especificamente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que passaria a ser do Legislativo. Essa mudança provocaria a paralização das titulações, visto que o Legislativo não possui condições técnicas e nem mesmo estrutura necessária para abrigar tal atribuição, que hoje já é bastante burocrática e morosa, mesmo sendo realizada pelo Executivo. É uma séria ameaça às conquistas do movimento quilombola, que apenas em 1988, com a promulgação da Constituição Brasileira, obteve o direito de ter reconhecido o direito aos seus territórios.

Segundo o ISA, a PEC 215 afetaria 1.611 territórios quilombolas cujos processos estão em aberto no Incra, em diferentes etapas de regularização, impactando uma área de 2.552.784 hectares, que abrigam cerca de 37 mil famílias.¹³² Ademais, tal matéria suscita a reflexão sobre o conflito de interesses, uma vez que a maior bancada no Congresso é a dos ruralistas, proprietários de terras, que declaradamente se opõem ao reconhecimento de direitos territoriais quilombolas.

Cabe destacar que medidas legislativas, assim como as do Executivo, ferem a **Convenção nº 169 da OIT** (promulgada

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

pelo Brasil, por meio do Decreto 5.051, de 2004), pelo não cumprimento do seu artigo 6º, que determina a necessidade de “consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente”¹³³

2.8.3. (C) Territórios de comunidades extrativistas e outras comunidades tradicionais

Assim como em outros territórios, as comunidades tradicionais em unidades de conservação também sofrem ameaças legais pelos interesses concretos em trechos de suas áreas. Com base na Constituição Brasileira, embora as unidades de conservação sejam criadas predominantemente por decreto (de qualquer dos três níveis de governo), elas **só podem ser reduzidas ou desafetadas por meio de lei**. Dessa forma, além de projetos de lei mais gerais, que tentam afetar o conjunto ou uma parcela significativa das unidades de conservação, há inúmeras tentativas nos parlamentos de reduzir ou cancelar unidades de conservação por interesses específicos. “As principais causas são obras públicas de infraestrutura (**transporte**, geração de **energia**) e pressões diversas pelo uso de solo (desmatamento, **atividades agropecuárias e mineração**).” [Negritos nossos.]¹³⁴

“Coordenador do Grupo de Trabalho de Unidades de Conservação da Câmara de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF (4CCR), o procurador da República Leandro Mitidieri Figueiredo classificou como preocupante a sinalização do governo de rever os limites e as categorias de todas as UCs do país. De acordo com ele, medidas que flexibilizem a exploração econômica ou alterem a natureza das UCs representam grande risco ao equilíbrio do meio ambiente.”¹³⁵

Há também generalizações geradas por casos específicos e por equívocos de interpretação. Uma delas se relaciona com

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

a **regularização fundiária**. Embora grande parte das unidades de conservação federais estejam em terras públicas, predominantemente da União, sobretudo na Amazônia, há uma parcela bem menor, mas significativa, de terras privadas a serem adquiridas (por diversos meios), sobretudo no centro-sul do país, a preços mais altos. Não obstante, defendendo interesses gerais ou pessoais, mas também por alegações errôneas (daqueles que não tem título de propriedade e usam esses meios para inviabilizar a conservação e a defesa das comunidades tradicionais), não raro há ataques genéricos relacionados às questões fundiárias.¹³⁶ Outros temas em situação similar são relacionados a **mineração, transportes** etc.¹³⁷ Pela associação com outras propostas, também as unidades de conservação seriam afetadas pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 215/2000, buscando retirar do Poder Executivo a sua **criação**.¹³⁸

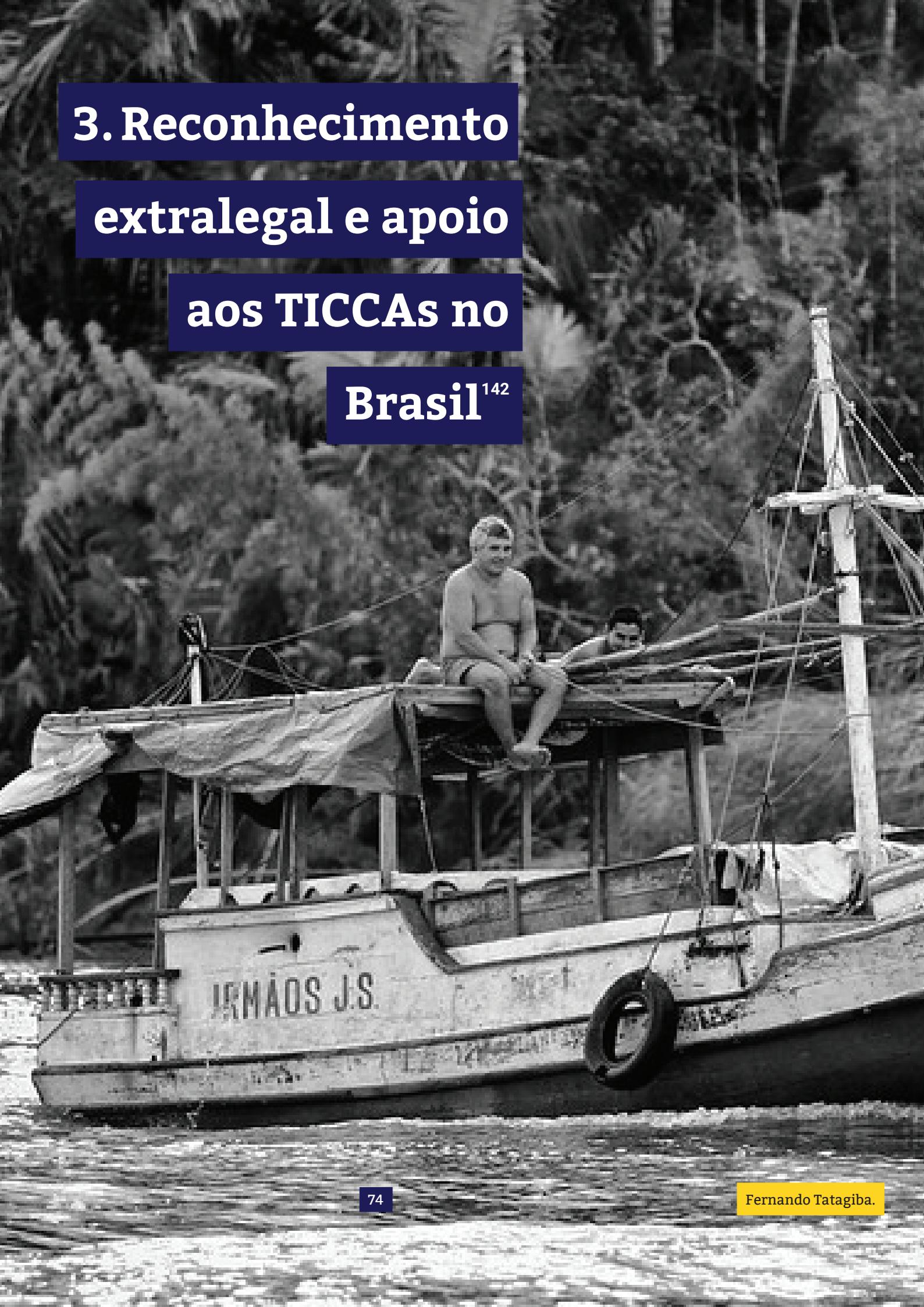
2.9. Interfaces entre unidades de conservação e territórios tradicionais

Quando se verifica a **sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação**, pode haver mais dificuldade para a demarcação das terras indígenas. Embora ambas (UCs e TIs) encontrem previsão na Constituição Brasileira, pode haver entendimentos de que, teoricamente a criação de unidades de conservação sobrepostas às terras indígenas está sujeita ao §6º do artigo 231, que estabelece nulos e extintos os atos que têm por objetivo a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, mesmo que estas não tenham sido demarcadas anteriormente. Isso porque, como já citado, as terras indígenas são reconhecidas e o direito indígena é considerado originário e anterior a qualquer ato, sendo a sua homologação somente um ato de reconhecimento de tal direito. Segundo esse entendimento, segundo determina a Constituição Brasileira, a criação de uma unidade de conservação sobreposta à terra indígena, anterior ou não, deveria ser anulada.¹³⁹

**Direitos
dos povos
indígenas
e das
comunidades
locais e
tradicionais**

No entanto, a jurisprudência conhecida nem sempre tem confirmado essa interpretação. E há o Acordão do Supremo Tribunal Federal que manteve o Parque Nacional do Monte Roraima válido quando reconheceu a Terra Indígena Raposa Serra do Sol, incluindo o parque nacional na terra indígena e orientando para uma gestão integrada, reconhecendo também a autoridade do ICMBio sobre a área.¹⁴⁰ De qualquer forma, seguem os debates se esse modelo deve ser seguido, ainda que o referido acordão não tenha sido definido como regra geral. Nesse sentido, o Ministério Públíco Federal vem defendendo a dupla afetação, como uma das hipóteses para pacificar a situação de interfaces (ou de solução de supostos conflitos).¹⁴¹

3. Reconhecimento extralegal e apoio aos TICCAs no Brasil¹⁴²



Reconhecimento extralegal e apoio aos TICCAs no Brasil

Neste capítulo, avaliamos o conhecimento e reconhecimento extralegal dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, inclusive seus direitos e seus territórios. (Entendemos que isso inclui algum nível de atuação governamental além da legislação – por exemplo: menções, programas, cadastros etc.) Considerando a sua característica extralegal, aqui também apresentamos e discutimos o conceito de territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais (TICCAs) e a sua adaptação potencial ao Brasil.

3.1. TICCAs, conceitos associados e propostas de adequação ao Brasil

Ao considerarmos os possíveis interesses nos TICCAs, devemos entender sua definição, os elementos que a compõem e sua história.

3.1.1. TICCAs – definição

Definição adotada por este relatório: Os TICCAs são **territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais**. Consideram-se também outras definições ou apresentações que foram surgindo no processo, como territórios de vida (ou para a vida), territórios comunitários conservados, territórios tradicionais com conservação, entre outras.

Quadro 3.1. Definição sintética de TICCAs usada neste relatório

Definição sintética de TICCAs usada neste relatório

Os TICCAs são territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais.

Portanto se refere:

- i. aos povos e comunidades tradicionais;

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAs no

Brasil

- ii. às áreas e territórios; e
- iii. à conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas nessas áreas e territórios.

Não é uma nova denominação ou uma categoria legal ou uma adesão obrigatória, mas um conceito usado internacionalmente ao qual os povos e comunidades tradicionais podem eventualmente se associar se entenderem que é benéfico para seu fortalecimento.

Devem ser considerados os povos e comunidades em processo de autoafirmação e os territórios em processo de definição, reconquista ou em disputa.¹⁴³

A conservação ou não dos ecossistemas, por si só, não define os direitos desses povos e comunidades sobre territórios e recursos naturais.

(A definição é detalhada e discutida abaixo.)

O Consórcio TICCA baseia seu entendimento do que são os TICCAs em três elementos: (i) uma profunda e estreita conexão entre um povo indígena ou comunidade local e um território ou área; (ii) a existência de um processo de gestão ou governança que funciona; e (iii) resultados em termos de conservação da natureza, assim como de bem estar da comunidade¹⁴⁴.

Quadro 3.2. Elementos da definição, pelo Consórcio TICCA

Elementos da definição, pelo Consórcio TICCA

- Uma profunda e estreita conexão entre um território ou uma área e um povo indígena ou comunidade local relacionada com sua história, identidade, espiritualidade ou gestão para seu bem-estar, material e imaterial
- Presença de uma governança ou gestão que funciona com regras sobre a área e o seu ambiente e processos

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAAs no

Brasil

para tomada de decisões e implementação das regras e decisões

- Resultados dessa governança ou gestão em termos de conservação da natureza e bem-estar da comunidade

3.1.2. Elementos do histórico internacional

A definição ou reconhecimento dos TICCAAs surge em trabalhos integrados de duas **comissões da UICN** (a União Internacional pela Conservação da Natureza), a Comissão de Áreas Protegidas (CMAP ou “WCPA” na sigla em inglês) e a Comissão de Política Econômica, Social e Ambiental (“CEESP” na sigla em inglês), num grupo de trabalho permanente chamado Tema sobre Povos Indígenas, Comunidades Locais, Equidade e Áreas Protegidas (“Theme Indigenous-peoples and Local Communities, Equity, and Protected Areas - TILCEPA”). Inicialmente se trabalhou com a definição de “área(s) de conservação comunitária” (“CCAs” na sigla em inglês), incorporando posteriormente o termo indígena de forma explícita (o que já estava implícito). Foi fundamental nesse avanço os trabalhos relativos a este tema desenvolvidos no contexto da preparação, realização e desdobramentos do Congresso Mundial de Parques, em Durban, 2003¹⁴⁵, no qual foi apresentado o primeiro diagnóstico de “CCAs” do Brasil¹⁴⁶. Um dos elementos de destaque na preparação e na realização do “World Parks Congress, Durban 2003” foi o enfoque em governança, tema pouco tratado até então. Mas a principal contribuição de Durban 2003 provavelmente foi o estabelecimento da primeira versão do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (“PoWPA” na sigla em inglês) da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) aprovado na respectiva Conferência das Partes (“CoP” na sigla em inglês) de 2004 em Bangcoc. Mas houve outros elementos importantes advindos da realização desse evento, como o reconhecimento do novo paradigma sobre áreas protegidas¹⁴⁷ e a confirmação técnica do sistema internacional de categorias de gestão de áreas protegidas¹⁴⁸, adotado pela UICN, entre outros.

**Reconhecimento
extralegal e
apoio aos
TICCAs no
Brasil**

A partir desses marcos, houve cada vez mais aceitação do termo (“CCAs” e depois “ICCAs”) e reconhecimento do papel das comunidades em fóruns e decisões internacionais, nacionais e regionais.¹⁴⁹ Um marco importante no processo, especialmente para a nossa região, é o Congresso de Bariloche, em 2007¹⁵⁰ e a proposta que dali evoluiu para territórios indígenas como categoria de unidade de conservação. Aqueles indígenas insistiam que não fazia sentido dividir, separar os objetivos do tipo de gestão ou compartimentar modelo de governança, ou outros desses temas, pois todos estão associados às cosmologias ou aos modos de vida, pelo menos para o caso dos territórios indígenas.¹⁵¹ A partir desse debate, a definição de “CCAs” incorporou explicitamente o “I” dos povos indígenas. Mas, mesmo depois de aprovação de resolução da UICN nesse sentido, essa visão tecnicista, com sua divisão, compartimentação, sistematização, próprias da era industrial, ainda não mudou.¹⁵² Essas reflexões e esse debate precisam ser mais aprofundados e suas consequências mais bem implementadas nos campos dos TICCAs e das áreas protegidas.

3.1.3. Elementos da definição e conceitos associados

Além da análise desta própria **definição**, interessa também investigar os **elementos que a compõem**. Entendemos que TICCA se refere a: (i) povos e comunidades tradicionais; (ii) suas terras, áreas e territórios; e (iii) a conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas nessas terras, áreas e territórios. Assim, interessa entender que é classicamente definido como conservação (e conservadas), áreas protegidas e territórios.¹⁵³

3.1.3.1. Conservação – natureza, serviços dos ecossistemas e valores culturais associados

A definição mais clássica de ‘conservação’ tem origem na Estratégia Global de Conservação, da UICN, do início dos anos 1980¹⁵⁴, e não mudou de forma significativa. Vale re-

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA^s no

Brasil

gistrar, entretanto, que, apesar dessa definição, a literatura científica e técnica em inglês usa muito mais, e mais genericamente, o termo ‘conservation’, do que ‘preservation’, o qual só aparece em aplicações muito específicas. No texto da Convenção sobre Diversidade Biológica aparece ‘conservação *in situ*’, mas se define também “uso sustentável”¹⁵⁵ – os dois, conservação e uso sustentável, que também estão, aliás, entre os três objetivos principais dessa convenção.¹⁵⁶

A partir da definição clássica, de forma bem sintética, a preservação supõe a proteção sem interferência humana, enquanto a conservação inclui o uso sustentável de elementos da natureza.¹⁵⁷ (Não há para a UICN a definição de proteção, que entendemos é o termo mais genérico. Isso, no entanto, se compara com o termo ‘área protegida’, bem definido e até oficial.¹⁵⁸)

A ‘Lei do Snuc’ define ‘conservação da natureza’ (e ‘conservação *in situ*’) e ‘preservação’ de forma similar aos clássicos da UICN e da CDB, além de ‘proteção integral’ (e ‘uso indireto’) e ‘uso sustentável’ (e ‘extrativismo’ e ‘uso direto’) e outros termos (como ‘manejo’, ‘recuperação’, ‘restauração’, entre outros).¹⁵⁹

No Brasil esse debate entre preservação e conservação se refletiu no longo processo de discussão para aprovação da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o qual adotou dois grupos de categorias de unidades de conservação, aquelas do grupo chamado de unidades de conservação de proteção integral e aquelas do grupo chamado de unidades de conservação de uso sustentável.¹⁶⁰ Mas nos parece que, cada vez mais, há que se pensar e trabalhar os sistemas e conjuntos de unidades de conservação e outros tipos de áreas protegidas e conservadas, com a melhor integração possível, com o maior objetivo de conservação e com respeito aos direitos das populações tradicionais.

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAs no

Brasil

3.1.3.2. Áreas protegidas

Unidades de conservação é o nome oficial brasileiro (definido pela lei) para áreas protegidas (*stricto sensu*), sendo este o termo (áreas protegidas) usado normalmente nos demais países. (Inclusive de forma consistente nas línguas inglesa, espanhola e francesa, as mais usadas nos campos legal, científico e técnico que aqui interessam. Corresponde, portanto, a “protected areas”, “áreas protegidas” e “aires protégées”. Na América Latina por vezes se usa com um complemento: áreas naturais protegidas.)

De forma simplificada, as áreas protegidas são predominantemente definidas por elementos de:

- definição e características do que interessa proteger;
- delimitação espacial;
- mecanismos legais ou outras formas de estabelecimento ou criação e respaldo da gestão; e
- ter gestão (ou previsão de gestão) específica, especial.¹⁶¹

A definição da IUCN deixa claro que a intenção de conservação da natureza é explícita e prioritária.¹⁶²

Além disso, hoje há também os “**outros mecanismos espaciais eficazes de conservação – omechs**”, que foram adotados a partir da formulação, em 2010, da Meta Aichi 11 de Biodiversidade para 2020¹⁶³. A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), na sua Conferência (“CoP”) de 2018, no Egito, finalmente estabeleceu os critérios para o que considera como “omec”¹⁶⁴, inclusive para relatos nacionais. (A Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN tem a tendência de chamá-los de áreas conservadas, dizendo que o nome “omec” não funciona, no que tem razão. Mas provavelmente também inspirada no movimento das últimas duas décadas sobre os TICCAs.) Os “omecs” não são áreas protegidas (e normalmente não têm os objetivos de conservação da natureza de forma explícita e talvez nem prioritá-

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

ria). Mas devem ser áreas delimitadas, com alguma gestão (e algum nível de eficácia) e apresentar resultados de conservação da natureza de fato (comprovados por algum nível de monitoramento).

Quadro 3.3. Resultados em termos de conservação da natureza e sua contribuição ao desenvolvimento sustentável

Resultados em termos de conservação da natureza e sua contribuição ao desenvolvimento sustentável

- A conservação da natureza é benéfica aos próprios povos e comunidades tradicionais e importante contribuição ao restante da sociedade
- O reconhecimento (dos resultados) abre possibilidades de apoio aos povos e comunidades tradicionais
- A conservação ou não dos ecossistemas, por si só, não define os direitos desses povos e comunidades sobre territórios e recursos naturais

3.1.3.3. Territórios

Atualmente o termo território pode, muitas vezes, ser usado de forma genérica, sem grandes compromissos. Mas, por algumas ciências ou disciplinas, representa um conceito importante, ainda que diferenciado entre elas. Vemos o termo utilizado pela geopolítica, normalmente em referência aos estados-nação.¹⁶⁵ Território também por vezes é utilizado por ramos da biologia no sentido de área de ocorrência de uma espécie. Mas, aqui interessa mais o conceito de território como que representa a área de um povo ou uma comunidade, como definido pela antropologia ou usado pelas próprias comunidades tradicionais. Nesse sentido existe também o exercício do poder na sua definição e na sua utilização. Mas os elementos principais são os culturais, incluindo por vezes áreas de origem mítica, sítios sagrados fundamentais para a respectiva cosmologia, e os espaços

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

e recursos naturais necessários para a reprodução social, econômica e cultural dessas comunidades.¹⁶⁶

Efetivamente, existem similaridades e paralelos entre o território da geopolítica (ou da geografia) e o da antropologia. Dessa forma, várias definições procuram atender diferentes aspectos e se referem ao território equivalente a uma área ou parcela de terra, ou de água, que é considerada como pertencente a um país ou um grupo de pessoas. Entretanto, além da rigidez dos limites territoriais dos estados nacionais no último século (e as mudanças nos limites dos países, muitas vezes por meio de guerras, só confirma a necessidade dessa delimitação bem definida), a realidade dos grupos sociais, étnicos, culturais, econômicos e outros, é, de fato, muito mais dependente da história e dos contextos, os quais impregnados de poderes, disputas, consciências, além de potencialmente imbricados, e portanto mutantes.¹⁶⁷

Ou seja, a geografia de fato dos povos e comunidades tradicionais passa por sua autoafirmação, pela identificação de seu território, pela reivindicação de reconhecimento desse território e alocação sob sua gestão, para buscar, dessa maneira, estabelecer condições para uma boa qualidade de vida e sua reprodução social, cultural e econômica. Esse processo, nada linear, nem inequivocamente progressivo, é fortemente dependente das “batalhas sociais” para construção de narrativas, sua legitimação e seu vínculo com políticas públicas que lhes sejam favoráveis. Ou seja, são muito importantes os diplomas legais e a implementação das políticas públicas, mas também os reconhecimentos por parte de instituições, servidores e autoridades governamentais e por parte da sociedade.¹⁶⁸

3.1.4. Elementos da definição e proposta de adequação ao Brasil

No processo de análise da situação legal e real dos casos brasileiros, retratada neste relatório, consideramos importan-

**Reconhecimento
extralegal e
apoio aos
TICCA no
Brasil**

te afirmar que **TICCA não deve ser entendido como uma nova denominação ou uma categoria legal**, ou mesmo algo que demande uma adesão obrigatória. Isto é, as definições e terminologias originais dos territórios como terra indígena, reserva extrativista etc., não serão substituídas pela denominação TICCA, nem passam por uma modificação de sua condição legal e de seus vínculos com as políticas públicas no Brasil. Ticca é um conceito usado internacionalmente ao qual os povos e comunidades tradicionais podem eventualmente se associar se entenderem que isso é benéfico para seu fortalecimento. Há também a possibilidade de reconhecimento para um registro internacional. Com isso se quer dizer que, as áreas ou territórios indígenas, quilombolas, extrativistas ou outras, que se encaixam no conceito podem ser consideradas TICCA para efeitos de linguagem internacional (de entendimento, políticas públicas, eventuais projetos etc.) e para, possivelmente, serem beneficiados de articulações internacionais, redes, apoios etc.

Para que fique mais claro, entendemos que a **definição dos limites das áreas**, terras ou territórios que aqui tratamos incluem: as áreas de ocupação mais visível (construções, lavouras etc.); as áreas de uso de recursos naturais; e as áreas de valor simbólico, cultural ou místico, todas necessárias para a boa reprodução social, cultural e econômica dos povos e comunidades tradicionais.¹⁶⁹

Quadro 3.4. O que os TICCA não são

O que os TICCA não são

- Não são uma imposição ou uma necessidade. (Podem ser uma oportunidade em alguns casos.)
- Não são uma novidade para o Brasil.
 - Já temos aqui, há tempos (ainda que em processos irregulares e desiguais), a luta pelo reconhecimento

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA^s no

Brasil

dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e pelos seus direitos aos seus territórios e a incorporação em políticas públicas e na opinião de parte da sociedade sobre as possibilidades de sua contribuição na conservação da natureza.

- Não são uma nova categoria de territórios ou políticas públicas nacionais ou locais.
 - Os TICCA^s não substituem as terras indígenas, territórios quilombolas, reservas extrativistas e outras categorias de unidades de conservação, assentamentos diferenciados ou mesmo territórios tradicionais ou de povos e comunidades tradicionais não reconhecidos.
 - Não são uma convenção, um programa internacional, uma instituição, um projeto, um financiamento – em si mesmos.

São um conceito para reconhecimento internacional.

Quadro 3.5. Elementos da definição e proposta de adequação ao Brasil

Elementos da definição e proposta de adequação ao Brasil

Direitos

- Direitos de povos indígenas e outras comunidades tradicionais ou locais, incluindo
- Direito a terra ou território;
- Direito de acesso aos recursos naturais
 - ainda que eventualmente seja separado da superfície e ainda que não terrestres
- Direito a qualidade de vida

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

Território – área e gestão

- Definição de limites e gestão de área, terra ou território
 - áreas de ocupação mais visível (construções, lavou-ras etc.)
 - áreas de uso de recursos naturais
 - áreas de valor simbólico, cultural ou místico
 - todas necessárias para a boa reprodução social, cultural e econômica dos povos e comunidades tradicionais
- Autonomia na gestão (ainda que relativa) – mas há
 - territórios em disputa e
 - áreas que são parte desses territórios, mas encontram-se ocupadas por outros atores sociais
 - (A não gestão atual de uma área não significa abdicação dos direitos sobre ela)

Neste processo brasileiro também se definiu que devem ser considerados os povos e comunidades em processo de autoafirmação e os territórios em processo de definição, reconquista ou em disputa. Dessa forma, dependendo dos casos, se podem considerar as áreas originárias ou reivindicadas, ainda que ocupadas “regularmente” ou usadas por outras pessoas ditas “proprietárias”, e, portanto, ainda sem governança estabelecida e resultados de conservação pelo grupo indígena ou comunidade tradicional que a reivindica. Igualmente, nos pareceu pertinente esclarecer que a conservação da natureza e dos ecossistemas nessas terras, áreas ou territórios é benéfica e desejável, e faz parte do conceito de TICCA. No entanto, essa conservação, ou não, por si só, não define os direitos desses povos e comunidades sobre territórios e recursos naturais.

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAs no

Brasil

3.1.5. Síntese

Quadro 3.6. TICCAs – conceito, reconhecimento e instrumentos

TICCAs – conceito, reconhecimento e instrumentos

Conceito e reconhecimento

- O conceito evoluiu a partir de reivindicações de grupos sociais (povos indígenas e outras comunidades tradicionais ou locais), discussões e eventos internacionais e decisões de convenções e outros instrumentos internacionais
 - possível usar o conceito em decisões internacionais
- Reconhecimento internacional, normalmente genérico e potencialmente específico

Instrumentos (diferentes)

- Reconhecimentos em decisões de convenções e outras decisões internacionais
 - Além de reconhecimentos extralegais pela sociedade
- Registro no “UNEP-WCMC” (*UN Environmental Programme World Conservation Monitoring Centre*)
 - “Departamento” da ONU Ambiente (antigo Pnuma)
- Apoio do Consórcio TICCA
 - Orientações, apoio técnico, articulação etc.
- Financiamentos e projetos, entre outras possibilidades de apoio
- *Não devem ser confundidos uns com os outros, embora possam atuar juntos ou de forma integrada e em interesse mútuos*

Uso do conceito e implementação de instrumentos¹⁷⁰

- O reconhecimento internacional e o apoio de decisões e material podem ser usados no sentido do apoio ao avanço das lutas locais e nacionais

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAAs no

Brasil

- Os reconhecimentos, os conceitos e os registros podem facilitar articulações internacionais, especialmente se pelos próprios povos e comunidades tradicionais, como por exemplo em estratégias pan-amazônicas, em interações pan-pantaneiras, em propostas latino-americanas etc.
- Uma simplificação, uma forma de classificar e entender, do ponto de vista global, as diversas situações de povos e comunidades tradicionais e seus territórios e suas contribuições à conservação da natureza

3.2. Reconhecimento extralegal e apoio aos territórios equivalentes aos TICCAAs no Brasil

3.2.1. Reconhecimento governamental

Além de diplomas legais, o reconhecimento de povos e comunidades tradicionais pode também ocorrer no espaço governamental, em relatórios, estudos, propostas e outras iniciativas.

Aquela que é provavelmente a mais importante hoje em dia é a iniciativa do Ministério Público Federal em registrar espacialmente os territórios dos povos e comunidades tradicionais¹⁷¹:

“Foi um processo longo de construção. Mas também foi a realização de um sonho que começou lá em 2015. A necessidade de criar um instrumento que proporcionasse maior visibilidade aos povos e comunidades tradicionais de todo Brasil, em especial, aos seus territórios, foi uma **demandada levantada pela então Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**, atual Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).”

“Mas foi em 2018 que a Plataforma de Territórios Tradicionais começou a ganhar vida com o início das oficinas de construção,

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

promovidas pelo Ministério Público Federal, por meio da 6^a Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Todo o processo contou com a participação ativa de representantes de povos e comunidades tradicionais, de organizações sociais, entre elas o ISPNA, que também compõe os Comitês Gestor e Técnico da Plataforma.” [...]¹⁷²

“O Ministério Público Federal (MPF) apresentou oficialmente a **Plataforma de Territórios Tradicionais** durante a 4^a oficina do projeto, realizada na Procuradoria-Geral da República (PGR), em Brasília, nesta terça-feira (27). Desenvolvida em parceria com o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e com a Universidade Federal de Lavras (UFLA), a ferramenta utiliza georreferenciamento para reunir e disponibilizar informações de diversas fontes sobre as áreas habitadas por povos e comunidades tradicionais de todo o Brasil. O objetivo é realizar um diagnóstico da ocupação de territórios e das necessidades desses grupos, a fim de orientar a atuação dos órgãos públicos e a definição de políticas que atendam essas comunidades.” [...]

“O procurador da República Wilson Rocha, gerente do projeto, explicou que a iniciativa funciona como um grande banco de dados, onde estão reunidas informações sobre territórios e comunidades tradicionais. Para ele, saber onde estão essas populações e conhecer suas reais necessidades é imprescindível para a atuação do MPF, além de criar uma memória institucional do trabalho já realizado.” [...]

“De acordo com a Portaria PGR/MPF 167/2019, o Conselho Gestor é formado por um representante do MPF e seis indicados pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com direito à voz e voto. Além disso, outras 19 instituições e órgãos terão direito à voz nas decisões. Já o Comitê Técnico é composto por representantes de 16 instituições entre universidades federais, estaduais, institutos, associações e conselhos que versam sobre o tema.” [...]¹⁷³

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAs no

Brasil

A contribuição do Ministério Público também aparece por meio de posições, publicações e cartilhas, tais como:

- Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais¹⁷⁴; e
- Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais¹⁷⁵; entre outras.

Mesmo instâncias da administração direta do governo federal podem ter esse tipo de reconhecimento além da legislação.

Em seu sítio web, o **Ministério da Cidadania** cita categorias de povos e comunidades tradicionais, incluindo “os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros.”¹⁷⁶

E o **Ministério do Meio Ambiente** afirma que há “uma grande sociodiversidade entre os PCTs do Brasil, entre eles estão Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, Quebradeiras de coco-de-babaçu, Comunidades de Fundo de Pasto, Faxinalenses, Pescadores Artesanais, Marisqueiras, Ribeirinhos, Varjeiros, Caiçaras, Praieiros, Sertanejos, Jangadeiros, Ciganos, Açorianos, Campeiros, Varzanteiros, Pantaneiros, Geraizeiros, Veredeiros, Caatingueiros, Retireiros do Araguaia, entre outros.”¹⁷⁷

Em 2017 e 2018, o Ministério do Meio Ambiente e o, então seu, **Serviço Florestal Brasileiro** realizaram diversas discussões com representantes das comunidades tradicionais e entidades de apoio e lançaram um módulo específico no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural (Sicar) para registro público e eletrônico das informações ambientais dos territórios de povos e comunidades tradicionais. Tal registro, é feito pelas organizações representativas ou pelos ór-

**Reconhecimento
extralegal e
apoio aos
TICCA^s no
Brasil**

gãos públicos responsáveis, nele se pode registrar os limites autodeclarados dos territórios, as áreas nativas, as áreas de uso (plantações, pasto etc.) e foi elaborado para abrigar todas as realidades territoriais de povos e comunidades tradicionais, considerando as necessidades específicas de cada grupo. O Cadastramento Ambiental Rural (CAR) é um dos principais instrumentos do chamado “Novo Código Florestal”, o registro dos imóveis rurais no Sicar é obrigatório para todos, inclusive para aqueles que pertencem aos povos e comunidades tradicionais.¹⁷⁸

3.2.2. Reconhecimento social (não governamental)

O conhecimento e o reconhecimento da população brasileira sobre os povos indígenas e comunidades locais ou tradicionais e sobre os seus direitos cresce no Brasil. Ao mesmo tempo cresce a “oposição feroz” a eles em função de interesses e disputas em áreas, terras e recursos.¹⁷⁹

Provavelmente há uma relação dialética entre, por um lado, a legislação, juntamente com as políticas públicas, as instituições e os instrumentos, e, por outro lado, o conhecimento e o reconhecimento por parte da sociedade. Isto é, de uma parte, as leis, regras, políticas públicas e instrumentos são produto desse entendimento da sociedade, muitas vezes materializado em grupos e organizações que exercem a sua defesa ou ‘advocacy’, seja para sua existência ou melhoria, seja para sua implementação mais consistente ou proeminente. De outra parte, essas leis, regras, políticas públicas e instituições promovem ações que tornam esses povos e comunidades tradicionais mais conhecidos e reconhecidos. Portanto, assim como a sua situação legal, os povos indígenas são mais reconhecidos que as demais comunidades tradicionais. E há uma graduação relativa com relação aos demais conjuntos de povos e comunidades tradicionais, passando pelas comunidades quilombolas, pelas comunidades extrativistas e pelas demais comunidades tradicionais.

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCAs no

Brasil

3.2.2.1. Grupos sociais favoráveis e desfavoráveis

Não há correlações simples entre grupos sociais e o apoio ou ataque aos povos e comunidades tradicionais e suas terras. Para certo nível de análise, é possível se considerar os grupos dos povos e comunidades tradicionais como agrupados. (Abaixo apresentamos algumas análises com grupos separados.)

Embora pareça claro que há menos apoiadores aos povos e comunidades tradicionais e a temas ambientais entre os grupos que se alinham mais à direita no espectro político, isso não significa que seja claro o apoio entre os grupos que se alinham mais à esquerda. Os mais radicais de direita tendem a desprezar esses temas e grupos e podem também se alinhar mais facilmente com os grupos interessados em terras e recursos naturais. Os mais tradicionais e radicais de esquerda tendem a se alinhar com a luta de classes e considerar os temas ambientais como distração e os grupos sociais como divisões indesejáveis do proletariado.

Há uma acolhida mais favorável para temas de povos e comunidades tradicionais e conservação da natureza por parte de grupos sociais de nível de educação média a alta, nível de renda média a alta, moradores em centros urbanos e jovens, embora não pareça haver grande diferenças em termos de faixas de idade.

Quando se trata de terras, a situação do reconhecimento e apoio é algo menos favorável. Evidentemente há interesses diretos sobre os territórios, seja por grupos sociais interessados na terra, seja por baixa aceitação das restrições que a presença de tais áreas impõe sobre propostas de projetos e obras (rodovias, hidroelétricas etc.), seja por interesses econômicos associados à indústria extrativa (mineração e petróleo). Tais interesses, quando materializados de forma concreta (por exemplo, uma reserva extrativista que impede interesses de resorts em uma área costeira, uma terra

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

indígena no caminho proposto para um linhão de energia elétrica, um território quilombola em área com interesse mineral, uma floresta nacional submetida a uma frente de avanço da grilagem de terras, uma hidroelétrica em relação a comunidades de ribeirinhos etc.), podem promover reação negativa mais forte em empreendedores, executivos, autoridades governamentais e promotores de atividades ilegais em relação a tais territórios. Também há argumentações, na ‘batalha social’ da legitimação, contrárias ao tamanho de alguns desses territórios (por exemplo, comparando com unidades individuais típicas do setor da agricultura familiar). Nestes casos, esses grupos são frequentemente acusados de frearem o desenvolvimento econômico do Brasil.

3.2.2.2. (A) Povos Indígenas

Os povos indígenas são conhecidos e reconhecidos pela maioria da população, ainda que de forma preconceituosa. Eles são reconhecidos como diferentes e a eles muitas vezes é atribuída uma necessidade de serem cuidados, defendidos. Mas não é raro que esse sentimento supere o reconhecimento de direitos. Com isso, há posturas com tendência ‘assimilacionista’, ou seja, entendendo que os povos indígenas devem ser cuidados até que se integrem à cultura dominante. Igualmente com isso vem a dificuldade de entendimento da evolução própria, isto é, a evolução tenderia à assimilação, não sendo compreendido por muitos a adoção de certos comportamentos ditos ‘ocidentais’ com a continuidade da cultura indígena. Isto é, ao querer carros, ao usar celulares, ao portar roupas ‘ocidentais’ ou morar na cidade, os índios estariam caminhando para a assimilação, e deixando de ser índios, na visão de muitos. Há ainda quem os considere inferiores e isso muitas vezes vem associado com o sentimento da necessidade de cuidar, defender.

Mas há também um conjunto de pessoas, grupos e organizações que compreende os direitos desses povos e não raro

**Reconhecimento
extralegal e
apoio aos
TICCAAs no
Brasil**

se organiza para apoio e a defesa de seus direitos. Esse conjunto, associado com a militância dos próprios índios, tem não só conseguido avanços na legislação, destacando novamente a Constituição Brasileira de 1988, como viabilizado a resistência aos ataques, comuns, contra seus direitos, como no caso da PEC nº 215.

Com relação às terras indígenas há dois elementos que tendem a agravar as situações de oposição. Um deles é com relação ao tamanho do território, especialmente considerando as terras indígenas posteriores à Constituição Brasileira de 1988 e aquelas na Amazônia, sendo essas as maiores áreas e não raro com população mais reduzida. O outro elemento, principalmente com relação aos proprietários rurais, é o conceito jurídico de direito anterior dos indígenas, tornando inválidas as ocupações e propriedades na área reconhecida como terra indígena. Entende-se com relativa facilidade o fato de que a ocupação não indígena historicamente cresceu sobre as áreas dos índios, causando-lhes redução de acessos e muitas vezes infringindo-lhes significativa perda demográfica. E que, por consequência, há que se lançar mão de instrumentos de minimização de impactos e reparação de danos. Ainda assim, isso pode ser mais fácil de aceitar no coletivo e longe dos conflitos específicos, do que nos casos individuais. Isto é, embora esse conceito jurídico seja de grande valor para os interesses dos povos indígenas, pode representar um baque econômico significativo para proprietários afetados. Estes, mesmo que nem sempre atuando de má fé, passam a ser colocados em posição contrária aos interesses indígenas, uma vez que lhes afetam direta e pessoalmente.

O papel dos indígenas na conservação da natureza também é mais reconhecido, comparativamente a outros grupos. Contribuem para isso a respeitabilidade história das terras indígenas por parte da população, a presença de grande número das terras indígenas na Amazônia, a maior dificuldade da grilagem prosperar quando dentro de terras

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

indígenas, o tamanho de muitas dessas terras, inclusive em relação à sua densidade populacional, a presença ativa e a luta pela defesa das suas terras por parte dos índios. Os estudos sobre desmatamento na Amazônia também têm demonstrado que o desmatamento é menor em terras indígenas que fora delas, similar às unidades de conservação do grupo de proteção integral.¹⁸⁰

Também há políticas públicas e instrumentos, como a Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas (Pngati), para promover a melhor qualidade ambiental para as comunidades, além da prestação de serviços à sociedade pela conservação dos ecossistemas.

3.2.2.3. (B) Comunidades quilombolas

As comunidades quilombolas já são medianamente conhecidas pela sociedade, relativamente bem conhecidas em alguns grupos, mas menos conhecidas pela maioria. Entendemos que também há um relativo menor conhecimento e reconhecimento de seus direitos, comparativamente aos povos indígenas. Isso pode se dar, de uma parte, pela menor alteridade, considerado pelo cidadão comum, em relação a essas comunidades. De outra parte, complementar, os relacionamentos baseados nos direitos das comunidades quilombolas ao seu território são mais recentes e menor em área, comparativamente aos indígenas.

Existe na sociedade brasileira forte preconceito racial, ainda que historicamente menos explícito (escondido nas suposições do “brasileiro cordial” e da não separação entre raças pela miscigenação). Historicamente há importante debate sobre as origens biológicas ou sociais das raças, sendo claro que pode haver elementos biológicos originários, usados por ambos os lados, mas as definições de fato são claramente sociais. Embora mais fortemente conhecido, inclusive pela maior quantidade e pela relativa parcial superação, o preconceito da sociedade brasileira não é so-

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

mente dirigido aos negros, mas também aos índios e aos miscigenados, e tem forte componente econômico contra os mais pobres.

Como em todas as situações, com os outros grupos dos povos e comunidades tradicionais também, o confronto é mais forte quando impede interesses mais diretos.

O papel dos territórios quilombolas na conservação da natureza é relativamente menos conhecida que a indígena e provavelmente menos eficaz, seja pelo histórico, seja pelas tradições agrícolas, seja pela densidade populacional e pela menor área ocupada, relativamente.

Ainda assim, elas se enquadram no Plano Nacional das Áreas Protegidas (Pnap).¹⁸¹ E o Ministério do Meio Ambiente vinha trabalhando para construir uma política nacional de gestão ambiental dos territórios quilombolas.

3.2.2.4. (C) Outros povos e comunidades tradicionais

A maior parte dos demais grupos e comunidades tradicionais é muito pouco conhecida da maior parte da população. Mesmo entre os mais instruídos e conectados, há pouco conhecimento e relativamente pouco entendimento e, portanto, menor reconhecimento da realidade, dos direitos e dos interesses dessas outras comunidades.

Seguindo na escala dos grupos sociais, dentro dos povos e comunidades tradicionais, os extrativistas são relativamente conhecidos e reconhecidos, mas apenas por uma parcela da sociedade. Alguns fatores fazem com que eles sejam mediamente reconhecidos, especialmente a saga do herói Chico Mendes, a luta dos extrativistas amazônicos e dos pescadores artesanais do litoral e a sua relação com as unidades de conservação, inclusive quanto a sua contribuição na conservação da natureza.

Reconhecimento

extralegal e

apoio aos

TICCA no

Brasil

Considerando o vínculo mais direto com as políticas públicas de conservação da natureza, naturalmente há mais reconhecimento do papel dos extrativistas, em unidades de conservação, quanto a esse fim. (Ainda que com alguma polêmica com os preservacionistas mais radicais.)

Entre aqueles que conhecem o tema com melhor qualidade, há uma tendência de reconhecimento e apoio aos direitos dessas comunidades. Entretanto, exceto em casos particulares e com grupos sociais mais específicos e mais envolvidos, esse tema não tende a mobilizar atuação significativa em seu favor. Por outro lado, como nos outros grupos, há objeções mais fortes quando confronta interesses mais diretos.

3.2.2.5. Dificuldades e ataques sistemáticos

Longe de terem tais direitos totalmente implementados, os direitos dos povos e comunidades tradicionais e seus territórios sofrem resistência de outros atores sociais e ameaças legais e de fato, as quais estão em fase de intensificação. Desde a morosidade a reconhecimentos oficiais, passando por propostas legislativas de redução de direitos, até o desrespeito em casos específicos, como propostas de obras e outros projetos, muitas vezes por governos e empresas bem estabelecidas, e também com frequência por parte de grupos dedicados a atividades irregulares ou ilegais.

Infelizmente essas atividades irregulares ou ilegais não representam, de fato, um comportamento excepcional ou à margem da sociedade, mas, sim, representam o “**braço sujo**” da sociedade brasileira de atuação sistemática de interesse ao modelo vigente, como são os casos dos grileiros de terras, madeireiros ilegais, atividades pecuárias de fachada, de expansão do domínio das terras contra a conservação da natureza e os direitos de povos e comunidades tradicionais.

**Reconhecimento
extralegal e
apoio aos
TICCA^s no
Brasil**

Embora ataquem principalmente seus territórios de forma direta, esses ataques de fato se relacionam, com processos de descaracterização cultural, degradação da imagem e da legitimidade, e outros. Ou seja, ataques conceituais e no campo das narrativas, que infelizmente também estão crescendo, substituindo o diálogo de ideias e o respeito aos direitos, por tentativas de “destruição” dos grupos culturalmente diferenciados.



4. Implementação das leis, políticas públicas e programas¹⁸²

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Considerando que as terras indígenas, territórios quilombolas, as unidades de conservação com comunidades extrativistas e as áreas dos demais povos e comunidades tradicionais se encaixam na definição de TICCAs, neste capítulo trataremos da implementação desses territórios, associada ao reconhecimento dos direitos dessas comunidades, e, portanto, à implementação de políticas públicas a isso relacionadas.

Quadro 4.1. Condições relacionadas à implementação dos territórios tradicionais

Condições relacionadas à implementação dos territórios tradicionais

- Necessidade de fortalecimento do reconhecimento legal da tradicionalidade e do direito a territórios
- Avaliação do nível de reconhecimentos e apoios por parte da sociedade (ou extralegais)
- Verificação da existência ou de lacunas na legislação e nas políticas públicas, programas, cadastros e similares
- Avaliação do nível de implementação dessas previsões legais e políticas públicas e programas
- Avaliação da situação da implementação de fato em territórios de povos e comunidades tradicionais e de sua conservação
- Possibilidades de oportunidades com reconhecimentos genéricos e específicos de alguns desses territórios como TICCAs
- Avaliação de possibilidades de construção estratégicas de apoios a territórios de povos e comunidades tradicionais e fortalecimento de sua conservação

4.1. (A) Terras indígenas

A implementação do processo de demarcação das terras indígenas, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 1.775, é complexo, com várias etapas e moroso. Segundo esse decreto, a demarcação das terras indígenas se dará por iniciativa e orientação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e se divide principalmente em 6 etapas.¹⁸³

“Modalidades de Terras Indígenas”

“Nos termos da legislação vigente (CF/88, Lei 6001/73 – Estatuto do Índio, Decreto n.º 1775/96), as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades:

- **Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas:** São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.
- **Reservas Indígenas:** São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.
- **Terras Dominiais:** São as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.
- **Interditadas:** São áreas interditadas pela Funai para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitante ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96.

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

"Fases do Processo Administrativo"

"Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas"

De acordo com a Constituição Federal vigente, os povos indígenas detêm o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

As fases do procedimento demarcatório das terras tradicionalmente ocupadas, abaixo descritas, são definidas por Decreto da Presidência da República e atualmente consistem em:

- **Em estudo:** Realização dos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais, que fundamentam a identificação e a delimitação da terra indígena.
- **Delimitadas:** Terras que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da Funai, com a sua conclusão publicada no Diário Oficial da União e do Estado, e que se encontram na fase do contraditório administrativo ou em análise pelo Ministério da Justiça, para decisão acerca da expedição de Portaria Declaratória da posse tradicional indígena.
- **Declaradas:** Terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça e estão autorizadas para serem demarcadas fisicamente, com a materialização dos marcos e georreferenciamento.
- **Homologadas:** Terras que possuem os seus limites materializados e georreferenciados, cuja demarcação administrativa foi homologada por decreto Presidencial.
- **Regularizadas:** Terras que, após o decreto de homologação, foram registradas em Cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União.
- **Interditadas:** Áreas Interditadas, com restrições de uso e ingresso de terceiros, para a proteção de povos indígenas isolados.”¹⁸⁴

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Tabela 4.1. Quantidade e área total das terras indígenas segundo suas fases¹⁸⁵

Fase do processo	Qtde	Superfície (ha)
Delimitada	43	2.183.990
Declarada	75	7.612.681
Homologada	9	334.546
Regularizada	440	106.936.192
Total	567	117.067.410
Em estudo	117	0
Portaria de interdição	6	1.080.740

Além das terras indígenas, existe outra forma de regularização fundiária para atender os indígenas que é a constituição de **reservas indígenas** (RIs). Nesse caso, a União poderá destinar e dar posse e ocupação pelos povos indígenas em qualquer área do território nacional, com usufruto exclusivo, de modo a garantir a reprodução física e cultural desses povos. Para tanto a União poderá realizar a aquisição da área por meio da compra direta, desapropriação ou doação. Esse processo ocorre em duas etapas, considerando as áreas: 1) encaminhadas, quando a área está em procedimento administrativo para sua aquisição; e 2) regularizadas, quando a área possui registro em cartório em nome da União.

“Reservas indígenas

“A União poderá estabelecer, em qualquer parte do território nacional, áreas destinadas a posse e ocupação pelos povos in-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

dígenas, onde possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais, garantindo-se as condições de sua reprodução física e cultural.

Para constituição das Reservas Indígenas, adotam-se as seguintes etapas do processo de regularização fundiária:

- **Encaminhadas com Reserva Indígena (RI):** Áreas que se encontram em procedimento administrativo visando sua aquisição (compra direta, desapropriação ou doação).
- **Regularizadas:** Áreas adquiridas que possuem registro em Cartório em nome da União e que se destinam a posse e usufruto exclusivos dos povos indígenas. * **incluir-se neste item, a área Dominial".¹⁸⁶**

Tabela 4.2. Quantidade e área total das reservas indígenas segundo suas fases¹⁸⁷

Reserva indígena	Qtde	Superfície (ha)
Regularizada	39	73.817
Encaminhada RI	13	14.636
Total	52	88.454

Apesar das 567 terras indígenas no Brasil, ainda resta um passivo grande de demandas. Estima-se que o Governo Brasileiro tenha demarcado 63,5% do total das terras indígenas, e que ainda é expressiva a quantidade de áreas indígenas pendentes de demarcação e regularização fundiária, principalmente na região Sul, Sudeste, Nordeste e do Centro Oeste. E é exatamente nessas regiões, dentro do processo histórico e desigual de distribuição de terras no Brasil, que são travadas as maiores disputas pela terra, regiões onde os povos indígenas sofreram a expulsão de suas terras e vivem numa constante situação de violação de direitos.

**Implementação
das leis, políticas
públicas e
programas**

Em 1973, o Estatuto do Índio estabeleceu o **prazo de 5 anos** para que todas as terras indígenas fossem demarcadas pelo Poder Executivo federal. Contudo o prazo não foi cumprido. A Constituição Brasileira de 1988, no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, renovou tal prazo. Mas este também se esgotou, em outubro de 1993, sem que a União concluisse a demarcação de todas as terras indígenas.

São vários os motivos que levam à relativa **morosidade nas demarcações**. Quanto ao procedimento regulamentado pelo Decreto nº 1.775, além da Funai, outras instituições são responsáveis por determinadas etapas ao longo do processo completo de demarcação, tais como o Ministério da Justiça, responsável pela etapa de declaração e a Presidência da República, responsável pela etapa de homologação. Isso torna o processo mais moroso e sujeito a intervenções de ordem política.

Um exemplo de caso de interesses intervindo no processo foi a suspensão da **demarcação de terras do povo indígena Ava-Guarani**, no estado do Paraná, pela Casa Civil, da Presidência da República, em 2013, além da tentativa de nova suspensão pelo presidente da Funai, em 2017. O caso do Ava-Guarani é típico de esbulho causado por interesses da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Os estudos para a demarcação das terras do povo Ava-Guarani tiveram início em 2009. Apesar das pressões contrárias, a Justiça Federal do Paraná determinou que a demarcação prosseguisse. Entretanto, passaram-se 10 anos e até o momento não ocorreu a demarcação e a decisão judicial não foi cumprida.

Outro fator a considerar na demarcação das terras indígenas são as inúmeras possibilidades de contestações ao longo do processo, uma vez que é garantido pela Constituição Federal o direito ao contraditório e a ampla defesa a todos os interessados. Ações judiciais de contestação são movidas tanto pelos governos dos estados, como “proprietários”

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

de terras contrários às demarcações. Esses fatores acabam provocando lentidão nos processos, que podem durar muitos anos, retardando o reconhecimento dos direitos desses povos. Vale lembrar que o direito originário reconhecido pela Constituição Federal antecede a criação do próprio Estado brasileiro, ou seja, qualquer título de terra que se sobreponha à terra indígena deve ser anulado, garantido aos ocupantes de boa-fé a indenização por benfeitorias.

Uma maneira de acelerar as demarcações seria dar à **Fundação Nacional do Índio maior autonomia** no processo de demarcação, além de recompor e fortalecer sua força de trabalho. Junto a isso, seria recomendável organizar um plano estratégico de Estado, que promovesse uma força tarefa integrada entre o executivo e o judiciário, acompanhada pelo Ministério Público Federal, que fosse capaz de definir prioridades, resolver as pendências administrativas e contestações judiciais, com o firme propósito de concluir as demarcações das terras indígenas. Processo esse atrasado, com mais de 300 anos, considerando que o direito indígena às terras ocupadas tradicionalmente já estava presente no ordenamento jurídico desde o Brasil Colônia.¹⁸⁸

4.2. (B) Territórios quilombolas

Com base no Decreto nº 4.887, de 2003, o primeiro passo do reconhecimento das comunidades quilombolas no nível do governo federal é a certificação pela Fundação Cultural Palmares (embora a certificação sirva também para outros processos).¹⁸⁹ Depois vem a responsabilidade do Incra, com a delimitação e etapas seguintes:

“Territórios Quilombolas”

“Passo a Passo na Titulação de Território Quilombola”

#1 Autodefinição quilombola – A comunidade quilombola, assim como qualquer outro grupo social, tem direito à autodefinição. Para regularizar seu território, o grupo deve apresentar ao

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Incra a Certidão de Autorreconhecimento, emitida pela Fundação Cultural Palmares.

#2 Elaboração do RTID – A primeira etapa da regularização fundiária quilombola consiste na elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), visando o levantamento de informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas, etnográficas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas. O RTID tem objetivo de identificar os limites das terras das comunidades remanescentes de quilombos.

#3 Publicação do RTID – São duas fases de contraditório e ampla defesa previstos na norma do Incra. Os interessados terão prazo de 90 dias, após a publicação e as notificações, para contestarem o RTID junto à Superintendência Regional do Incra, juntando as provas pertinentes. Do julgamento das contestações caberá recurso único ao Conselho Diretor do Incra Sede, no prazo de 30 dias a contar da notificação.

#4 Portaria de reconhecimento – A fase de identificação do território encerra-se com a publicação da Portaria de Reconhecimento do Presidente do Incra, que reconhece os limites do território quilombola no Diário Oficial da União e dos estados.

#5 Decreto de desapropriação – Nos casos em que há imóveis privados (títulos ou posses) incidentes no território, é necessária a publicação de Decreto Presidencial de Desapropriação por Interesse Social (Presidência da República). Os imóveis desapropriados serão vistoriados e avaliados conforme os preços de mercado, pagando-se sempre previamente e em dinheiro a terra nua, no caso dos títulos validos, e as benfeitorias de boa-fé.

#6 Titulação – O Presidente do Incra realizará a titulação mediante a outorga de título coletivo, imprescritível e pró-indiviso à comunidade, em nome de sua associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro. É proibida a venda e penhora do território.”¹⁹⁰

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

A titulação dos territórios quilombolas enfrenta problemas semelhantes aos das terras indígenas. A relativa falta de condições dos órgãos públicos (em termos de orçamento ou recursos financeiros, pessoal, em volume e qualificação e gestão ágil) frente às demandas e necessidades, a complexidade nas etapas, as contestações por parte dos interessados, em várias possibilidades, impacta na velocidade de tramitação dos processos. Além disso, há possibilidades de confrontação de interesses políticos. E os processos de titulação dos territórios quilombolas também estão sujeitos à necessidade de consulta a outros órgãos, como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Instituto do Patrimônio Histórico e Nacional (Iphan), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Fundação Nacional do Índio (Funai), Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e Fundação Cultural Palmares (FCP), o que muitas vezes provoca mais lentidão aos processos.

As **políticas públicas** ao longo dos anos destinadas às comunidades quilombolas foram pontuais e até o momento não se mostraram suficientes para garantia dos diretos constitucionais para todas essas comunidades, embora nos últimos anos tenham conseguido mais realizações de alguns órgãos de governo e mais atenção de organismos internacionais. Portanto, é primordial que se tenham dados sistematizados sobre estas comunidades, seus territórios e suas distribuições geográficas, visto que as “estimativas existentes são inconsistentes e divergentes”¹⁹¹, o que dificulta o planejamento de políticas públicas adequadas às reais demandas desse grupo populacional em todas as áreas (fundiária, saúde, educação, habitação, produção, comercialização etc.).

Além do direito ao território, que é fundamental para a garantia dos demais direitos, há também outros direitos in-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

dispensáveis e que devem ser disponibilizados para que as comunidades quilombolas possam se desenvolver, como a educação adequada à cultura quilombola, assistência técnica e extensão rural, crédito agrícola, saúde e moradia. Além do acesso aos serviços públicos básicos de transporte, comunicação, saneamento básico e estradas.

Para promover o desenvolvimento dos territórios quilombolas, o Incra publicou a Portaria nº 175, de 2016, reconhecendo os agricultores familiares remanescentes de quilombos como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que passaram a ter o direito de acesso aos instrumentos de política pública como a assistência técnica, crédito e infraestrutura produtiva.¹⁹²

O **Programa Brasil Quilombola**, lançado em 2004, e a **Agora Social Quilombola**, instituída pelo Decreto nº 6.261, de 2007, são as bases das políticas públicas para os quilombolas. Juntos têm como propósito consolidar os marcos da política de Estado para os territórios quilombolas e organizam-se em 4 eixos, com ações voltadas:

- I. ao acesso à terra;
- II. à infraestrutura e qualidade de vida;
- III. à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e
- IV. à cidadania.

O programa inclui iniciativas de 21 órgãos da administração federal como Incra, Ibama, Delegacias Regionais do Trabalho, Funasa, Caixa Econômica Federal, Ministério da Cultura, Ministério do Planejamento Social, dentre outros.¹⁹³

4.3. (C) Extrativistas e outras comunidades tradicionais

4.3.1. (C.i) Unidades de conservação

Não existe uma sequência bem estabelecida em termos de etapas e prazos, nem para a criação, nem para implementação

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

tação ou mesmo a gestão das unidades de conservação, nem por parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, nem que tenhamos conhecimento de instituições específicas gestoras de unidades de conservação. No entanto, se pode indicar alguns procedimentos e sequencias usuais ou recomendáveis, considerando a experienca das unidades de conservação federais:

4.3.1.1. Fase de criação

- **Demanda:** a criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, no nível federal, dependem de uma demanda da própria comunidade extrativista para começar o processo. Outras categorias de unidades de conservação que podem interessar a comunidades extrativistas ou incluí-las não tem essa necessidade. No geral, a demanda pode partir de qualquer um, um especialista, uma instituição, um grupo social ou mesmo de iniciativa interna do próprio órgão.¹⁹⁴
- **Priorização:** não existe procedimento padrão para definir prioridades para efetivamente iniciar os procedimentos ou fazer avançar os processos. Não raro há suspeitas ou até acusações de que há maior prioridade para unidades de conservação do grupo de proteção integral do que aquelas do grupo de uso sustentável, especialmente as reservas extrativistas. Não cremos que isso tenha fundamento. As prioridades são definidas, ou pelo governo da situação, com seus interesses, prioridades, contradições e complexidades, ou pela pressão da demanda social, por um lado ou outro. (Seria recomendável estabelecer procedimentos e a necessidade de ter listas de demandas e de prioridades transparentes, sem negar a possibilidade de escolha de critérios e mesmo casos específicos, para priorizar, pelo governo da situação. Os direitos das comunidades tradicionais aos seus territórios e a demanda da comunidade envolvida deveriam ser critérios de priorização.)

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

• **Estudos técnicos:**

“Art. 4º Os estudos técnicos devem apresentar:

- caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada;
- caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos;
- caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área;
- avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos;
- a caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- a caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das Florestas Nacionais;
- diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.” [Sublinhado nosso.]¹⁹⁵

• **Consulta pública:**

“Art. 5º O objetivo da consulta pública de que trata esta instrução normativa é subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade de conservação a ser criada.”

Art. 6º A consulta pública não é deliberativa, e consiste em reuniões públicas ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.” [...]

“Art. 8º No processo de consulta pública deve ser indicado, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da unidade de conservação para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.”

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

- **Proposta técnica:** após os estudos e a consulta pública, o órgão responsável pela gestão das unidades de conservação usualmente apresenta uma proposta (técnica) aos órgãos da administração direta (ministério ou secretarias de meio ambiente e outros assuntos). O ICMBio usualmente já consulta órgãos que possam ter interesses a favor ou contra a proposta, inclusive de nível inferior (estados, por exemplo).
- **Consulta institucional:** não obstante, pode ainda haver mais uma ou duas rodadas de consultas a órgãos que possam ter interesses a favor ou contra a proposta, inclusive de nível inferior.

A criação da unidade de conservação finalmente é decidida pelo chefe do executivo do nível governamental correspondente, com apoio de seu gabinete. Excepcionalmente pode haver criação de unidade de conservação por decisão do respectivo Poder Legislativo e, mais raramente ainda, por decisão judicial.

4.3.1.2. Fase de implementação

Normalmente as prioridades técnicas e institucionais para após a criação de uma unidade de conservação são:

- Implementar a **proteção** da área, sobretudo a fiscalização, o quanto antes possível;
- Instalar o conselho de apoio à gestão, normalmente consultivo, mas deliberativo no caso das reservas extrativistas;
- Instalação do **conselho da unidade de conservação**, deliberativo ou consultivo, conforme o caso;¹⁹⁶
- Desenvolver o **planejamento** da unidade de conservação, por meio do plano de manejo ou similar. A norma

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

atual para elaboração de planos de manejo de unidades de conservação federais inclui várias determinações sobre os direitos das populações tradicionais, o seu envolvimento, a consideração de seus conhecimentos tradicionais e suas necessidades de uso sustentável dos recursos naturais, considerando as comunidades extrativistas, mas também as interfaces com outros povos e comunidades tradicionais. Interessante notar que essa norma atual considera o protagonismo das comunidades extrativistas nas reservas extrativistas e similares, mas também a possibilidade de comunidades tradicionais em outras unidades de conservação do grupo de uso sustentável (como desejavelmente nas áreas de proteção ambiental – APAs), além das possíveis interações e interfaces com povos indígenas e comunidades quilombolas,¹⁹⁷ e

- **Consolidação territorial** (inclusive regularização fundiária).

Para o caso das comunidades tradicionais em unidades de conservação, também devem ser consideradas prioridades da fase de implementação as seguintes:

- **Cadastramento da população tradicional**, definição do **perfil da família beneficiaria**¹⁹⁸ e identificação de quais preenchem os requisitos: até recentemente não havia informação adequada sobre as populações tradicionais, pois elas são relativamente invisíveis até para o IBGE. O ICMBio desenvolveu esforço significativo nesta década para promover o cadastramento da população tradicional. Mesmo usando todos os meios de transporte possível e buscando chegar em todas as casas, provavelmente cerca de 10% dessas comunidades não foi alcançada, e ainda há algumas unidades de conservação que ficaram fora do cadastramento, sobretudo aquelas criadas nos últimos anos. Não obstante, se reconhece que nem sempre todos os habitantes são extrativistas ou parte das

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

comunidades. Assim, com importante protagonismo das próprias comunidades, é elaborado o perfil da família beneficiária, o qual, uma vez aprovado pelo conselho da unidade de conservação específica, é aprovado pelo ICMBio. Havendo necessidade, pode-se elaborar lista de famílias que se encaixam em tal perfil;

- **Concessão de direito real de uso (CDRU):** para as comunidades extrativistas tradicionais em unidades de conservação do grupo de uso sustentável uma etapa importante é essa concessão, que reconhece coletivamente os direitos das comunidades em gerir os recursos naturais e habitar a área, conforme suas tradições e com as diretrizes de gestão da unidade de conservação. Há duas situações principais. Sendo a área ou parte dela pública (a maioria da área total, concentrada na Amazônia), são necessários acordos entre os órgãos públicos envolvidos para a CDRU, ICMBio e posteriormente deste para as comunidades tradicionais ou para concessão direta, com interveniência do ICMBio. Neste caso, se houver posse que não seja considerada de má fé, haveria ainda que definir a indenização das benfeitorias. Sendo a área ou parte dela privada, há que se buscar a aquisição da área, seja por desapropriação, acordo amigável, compensação de reserva legal ou outros mecanismos; e
- **Uso sustentável dos recursos naturais:** esse campo de atuação deve ser incluído no plano de manejo e ser objeto de plano específico (ver em planos de manejo), mas, para não oferecer risco às comunidades, deve haver continuidade ou definições emergenciais que regulem essa situação de forma temporária.

4.3.1.3. Fase de gestão

A fase de gestão compreende a implementação do plano de manejo depois que a unidade de conservação já está estabelecida ou durante a fase de implementação. Ela normal-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

mente é composta dos programas de gestão, considerando os objetivos e as categorias de gestão ou manejo correspondentes, incluindo:

- **Uso sustentável dos recursos naturais:** com compreensão genérica das possibilidades de uso pelas comunidades extrativistas, e seus acordos internos (como nos antigos planos de utilização e acordos de gestão), mas também pode tratar de procedimentos para o uso de recursos específicos, como madeira, pesca de espécies ameaçadas, crocodilianos etc.
- **Uso público** ou visitação ou turismo: mesmo que normalmente não considerado, como nos casos dos parques nacionais e similares, o turismo de base comunitária ou mesmo em concessões ou outros tipos de acordo, certamente tem papel importante na complementariedade de renda e, se bem desenvolvido, pode contribuir para o fortalecimento da identidade cultural das comunidades. Ainda em fases iniciais, mas já há diretrizes do ICMBio para o turismo de base comunitária, há casos desse tipo de turismo já em desenvolvimento pelas comunidades, há previsão em lei recente (que ajustou a ‘Lei ICMBio’ para concessões de serviços de apoio à visitação, entre outras iniciativas. É importante o aprofundamento dos programas e melhoria das diretrizes e normas envolvidas. Precisam ser gerados casos concretos de concessões para serviços de apoio ao turismo, com liderança de decisão pelas comunidades tradicionais e acordo de apoio com o órgão gestor da unidade de conservação).
- **Pesquisa e monitoramento:** infelizmente a pesquisa desenvolvida nas unidades de conservação e registrada ainda é muito mais focada em ciências biológicas do que em ciências sociais, considerando quem conserva e quem degrada a natureza. O monitoramento já avançou muito com exemplos de muito bom envolvimento de co-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

munidades tradicionais, mas ainda pouco com relação a indicadores sociais.

- **Proteção**, incluindo fiscalização e prevenção e combate a incêndios, entre outros.
- **Educação ambiental e voluntariado.**

Os programas podem ainda incluir os temas da fase de implementação que não tenham sido considerados completos.

Há também experiências positivas, ainda que muitas também por melhorar, da interação na gestão de unidades de conservação, entre si e com a de outras áreas protegidas, em **mosaicos**. Formalmente só há um caso de mosaico com terras indígenas, o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará (desde 2013), com gestão reconhecida como muito boa. Mas há participação de povos e comunidades tradicionais no conselho de outros casos de mosaicos reconhecidos oficialmente. E há também demanda de maior participação de territórios de povos e comunidades tradicionais em mosaicos e, inclusive, casos de gestão com interação que (ainda) não são reconhecidos oficialmente como mosaicos.¹⁹⁹

4.3.2. (C.i) Assentamentos diferenciados

Diretrizes e processos para os assentamentos diferenciados, conforme definido pelo Incra²⁰⁰:

Tabela 4.3. Diretrizes e processos para os assentamentos diferenciados (trechos selecionados do Incra²⁰¹)

Grupo I - Modalidades de Projeto criados pelo Incra atualmente		
Modalidade	Sigla	Características
Projeto de Assentamento Federal	[...]	[...]
Projeto de Assentamento Agroextrativista	PAE	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;</p> <p>Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da união;</p> <p>Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;</p> <p>Titulação (Concessão de Uso) de responsabilidade da União;</p> <p>Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas;</p> <p>Atividades ambientalmente diferenciadas.</p>
Projeto de Desenvolvimento Sustentável	PDS	<p>Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.);</p> <p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra;</p> <p>Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal;</p> <p>Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União;</p> <p>Não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação de responsabilidade da União.</p>

Projeto de Assentamento Florestal	PAF	<p>É uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte;</p> <p>A produção florestal madeireira e não madeireira no PAF deverá seguir as regulamentações do Ibama para Manejo Florestal Sustentável, considerando as condições de incremento de cada sítio florestal;</p> <p>Tais áreas serão administradas pelos produtores florestais assentados, por meio de sua forma organizativa, associação ou cooperativas, que receberá o Termo de Concessão de Uso;</p> <p>O Incra, em conjunto com Ibama, órgãos estaduais e a sociedade civil organizada, indicarão áreas próprias para implantação dos PAFs.</p>
-----------------------------------	-----	---

4.3.3. Apoio ao extrativismo

Em 2009, o Governo Federal criou o Plano Nacional para a Promoção dos Produtos da Sociobiodiversidade (PNBSB), o principal objetivo do plano foi o de promover alternativas de renda para as comunidades tradicionais extrativistas a partir do apoio a produção e comercialização dos produtos extrativos da biodiversidade. Para isso o Plano concentrou-se em ampliar o acesso das comunidades tradicionais às políticas de crédito, a assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos. Em 2013, o Governo Federal lança o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), com forte apoio da Presidência da República e como forma de dar maior visibilidade ao tema da sociobiodiversidade na agenda do governo, algumas iniciativas do PNBSB migraram para Planapo e, em 2016, o PNBSB foi integrado ao Planapo, que dedicou um eixo específico para as iniciativas de apoio a agenda da promoção dos produtos da sociobiodiversidade.

Contudo, os extrativistas não sentiam que suas demandas estavam integralmente sendo atendidas pelo Planapo, as-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

sim em 2018 foi instituído o **Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas** (Planafe), por meio do Decreto nº 9.334.²⁰² O referido plano foi elaborado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e pretende atender as demandas das comunidades extrativistas e ribeirinhas, que reivindicavam um recorte específico no âmbito das políticas públicas, como forma de obter maior transparências dos investimentos públicos e facilitar o controle social.

O Planafe é uma conquista das comunidades tradicionais extrativistas e está dividido em 4 eixos temáticos: i) Infraestrutura; ii) Inclusão Social, iii) Fomento à Produção Sustentável e iv) Gestão Ambiental e Territorial. O planejamento das ações de cada eixo foi discutido em reuniões e oficinas de trabalho, que contaram com a colaboração de representantes governamentais e não governamentais e de lideranças representativas das comunidades tradicionais extrativistas e ribeirinhas. As discussões priorizaram o levantamento dos principais problemas enfrentados e suas causas e efeitos. A partir desse diagnóstico foram planejadas ações governamentais que pudessem superar os problemas identificados. O Planafe possui um Comitê Gestor responsável por acompanhar a execução e avaliação de suas ações, composto pelo Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e por sete representantes das comunidades extrativistas e ribeirinhas.

Em 2019, a agenda extrativista saiu da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e passou para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, especificamente para a Secretaria de Agricultura Familiar, na Coordenação Geral de Extrativismo. O Plano é executado no calendário do Pla-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

no Plurianual do Governo Federal, portanto suas ações têm vigência até dezembro de 2019.

A parceria entre o governo federal, o Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo Amazônia e a Fundação Banco do Brasil, tem resultado em chamadas públicas de apoio a projetos de implementação das políticas públicas que promovem conservação dos ecossistemas. A Pngati, a Pnapo e o Snuc, este último especificamente relacionado ao fomento à agenda de produção sustentável, extrativista, em unidades de conservação de uso sustentável, são políticas contempladas nas prioridades de destinação dos recursos do Fundo Amazônia²⁰³.

Cabe destacar que o Fundo Amazônia estabeleceu algumas diretrizes para submissão de projetos, dentre elas está que o projeto deve alinhar-se às políticas públicas que protegem e conservam as florestas, essa prioridade têm permitido ganho de escala no alcance das políticas públicas e consequentemente vêm impactando na conservação e qualidade de vidas das comunidades indígenas e tradicionais da Amazônia. Contudo, o atual governo quer alterar as regras do Fundo Amazônia, bem como seu modelo de gestão, o que não agradou os doadores e acabou por paralisar as ações de financiamento do Fundo.

4.4. Gestão ambiental

A Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Pngati) foi construída pelos povos indígenas em um processo participativo e de consulta que durou cerca de 4 anos. A construção da Pngati reuniu 1.250 representantes indígenas, pertencentes a 186 povos de todas as regiões do país, que foram mobilizados e indicados pelas organizações indígenas regionais. Assim, em 2012, a Pngati é instituída pelo Decreto nº 7.747 e em 2013 é instalado o seu Comitê Gestor. A partir da Pngati derivam as principais orientações

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

para implementação das políticas públicas indigenistas do Brasil. O comitê gestor é composto pelas representações indígenas de todo o Brasil e por representantes governamentais, sendo um espaço de participação e controle social, que visa principalmente buscar maior efetividade na formulação e execução das políticas públicas indigenistas. Além do referido Comitê Gestor, compõem a governança da Pngati, os comitês regionais da Funai e a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI).²⁰⁴

Em 2016 foi elaborado o Plano Integrado de Implementação da Pngati, que tomou como base os objetivos e metas previstos no Planejamento Plurianual (PPA) do Governo Federal, para pactuar compromissos mais concretos na implementação dos 7 eixos da Pngati: i) Proteção territorial e dos recursos naturais; ii) Governança e participação indígena; iii) Áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; iv) Prevenção e recuperação de danos ambientais; v) Uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; e vii) Propriedade intelectual e patrimônio genético, capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.

Uma importante estratégia para a implementação da Pngati são os planos de gestão ambiental e territorial indígena (PGTAs), os quais, construídos, de forma participativa, pelas comunidades indígenas, visam fortalecer a autonomia e o protagonismo indígena, e o controle territorial e a proteção das terras indígenas. Buscam também assegurar a melhoria na qualidade de vida, a conservação, o uso sustentável e a recuperação dos recursos naturais e ecossistemas, e as plenas condições de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações indígenas.

A fim de fortalecer a implementação da Pngati, a Fundação Nacional do Índio, em parceria com a sociedade civil e com o movimento indígena²⁰⁵, iniciou um processo de formação continuada para gestores públicos e indígenas, cujo

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

objetivo era pôr em prática as diretrizes e os 7 eixos da Pngati, com ênfase na implementação dos planos de gestão territorial e ambiental (PGTA) das suas terras, construídos a partir das visões indígenas, com respeito aos costumes tradicionais e a realidade de cada povo. Destaca-se nesse processo o Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI), que exerceu papel relevante na implementação da Pngati. Durante seus 5 anos de execução foram muitas as lições apreendidas e resultados alcançados, dentre os quais destaca-se a construção dialogada e participativa relacionada à gestão territorial e ambiental nas terras indígenas envolvidas, trazendo importantes reflexões para a proteção e a conservação dessas áreas, estimulando a atuação conjunta entre os povos indígenas e os órgãos governamentais locais. Paralelo ao processo de formação, foi elaborado o *Plano Integrado de Implementação da Pngati*²⁰⁶, que tomou como base os objetivos e metas previstos no Planejamento Plurianual do Governo Federal (PPA), para pactuar compromissos mais concretos dos órgãos de governo na implementação da Pngati. No Plano Integrado foram planejadas iniciativas do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, Ministério da Cultura, ICMBio, Ibama, dentre outros.

Embora o Decreto da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Pngati) esteja em vigor, sua governança foi comprometida pela publicação do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), instituído pelo Decreto 8.593/15 e o Comitê Gestor da Pngati. O CNPI e o Comitê Gestor da Pngati constituíam um importante espaço de participação e controle social das políticas públicas destinadas aos povos indígenas.

4.4.1. Produção sustentável e etnodesenvolvimento

Como mencionado no item 2.3.1. Direito à terra e seus recursos naturais, os povos indígenas têm o direito de usufruir

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

to exclusivo de suas terras, desse modo, podem desenvolver atividades econômicas diversas, desde que tais atividades não sejam prejudiciais à sustentabilidade das futuras gerações, sendo fundamental a preservação dos recursos naturais existentes nas terras indígenas.

Há povos indígenas que têm o extrativismo como principal atividade econômica, a castanha-da-Amazônia é um dos principais produtos comercializados, mas também produzem látex natural, óleos vegetais etc. Outros povos indígenas produzem café e cultivam alimentos orgânicos como mel, feijão, batata doce, mandioca, abóbora, cana de açúcar, amendoim, arroz e diversas variedades de milho crioulo.

Há povos indígenas que já alcançaram a **certificação orgânica**, como o caso da Associação do Povo Indígena Zoró, no Mato Grosso, que obteve o selo orgânico para a castanha-da-Amazônia. A Associação Terra Indígena do Xingu-Atix, também obteve o selo orgânico para o mel, por um processo de autocertificação.²⁰⁷

Além da certificação orgânica, há também o **selo Indígenas do Brasil** cujo objetivo é dar visibilidade à produção indígena, além de informar ao consumidor a origem cultural, étnica e territorial dos produtos.²⁰⁸ O povo Kaingang, da Terra Indígena Guarita, no Rio Grande do Sul, foi a primeiro a receber o selo Indígena do Brasil.

Há também o **selo Brasil Quilombola**, criado no âmbito do Programa Brasil Quilombola (PBQ), direcionado à certificação da produção das comunidades remanescentes de quilombos certificadas pela Fundação Cultural Palmares.²⁰⁹ O selo Brasil Quilombola tem por objetivo certificar a origem, atribuindo identidade étnica e cultural aos produtos provenientes dos territórios quilombolas.

E mais recentemente foi lançado o **selo da Sociobiodiversidade** que certifica os produtos da biodiversidade, de valor

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

alimentício regional e potencial econômico, oriundos das comunidades tradicionais extrativistas e da agricultura familiar.²¹⁰ As certificações agregam valor aos produtos indígenas, quilombolas e das comunidades tradicionais, geram renda e conservação ambiental.

Os selos Indígena, Quilombola e da Sociobiodiversidade, fazem parte da Política Nacional de Agricultura Familiar, coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Há ainda o **selo Origens Brasil**, uma iniciativa da sociedade civil que visa dar transparência aos produtos da floresta, produzidos pelos povos indígenas e comunidades tradicionais extrativistas. Nele é colocado um código de “QRC”²¹¹ e o consumidor, com auxílio do celular, pode obter informações do local, dos produtores e dos territórios de onde o produto teve origem.

Tanto os povos indígenas, como os quilombolas e as comunidades extrativistas, mesmo aquelas que vivem em unidades de conservação de uso sustentável, são reconhecidos como públicos do **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** (Pronaf). Por meio da declaração de aptidão ao Pronaf²¹² podem acessar as políticas de desenvolvimento rural sustentável, tanto de acesso à crédito, quanto as demais políticas públicas, como a Política Nacional de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, o Programa de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Biodiversidade (PGPMBio) e a compra de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Esse conjunto de políticas públicas foi crescendo progressivamente nas últimas décadas. Infelizmente, a partir de 2019, a tendência é de cancelamento ou reformulação, tendência negativa para os povos e comunidades tradicionais e para a conservação da natureza.

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Nos últimos 20 anos diversos estudos demonstram o avanço das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, para a transição agroecológica, para a gestão ambiental e a valorização da agrobiodiversidade. Contudo, os povos indígenas, quilombolas e extrativistas enfrentaram muitas dificuldades para acessar as políticas públicas, tais como a falta de informação sobre as políticas e de como acessá-las, documentações exigidas, inexistência de assistência técnica e extensão rural na maioria das comunidades e aldeias, burocratização e inadequação dos editais etc.

Para **melhorar o acesso às políticas públicas**, seria necessário adequá-las às diferentes realidades dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, considerando suas características socioculturais, localização geográfica, produtos ofertados e sazonalidade, valoração dos serviços ambientais nos produtos, prazos diferenciados e outros meios de acesso à informação. É fundamental que os editais de compras públicas e os cardápios das escolas deem preferência aos produtos da sociobiodiversidade, produzidos localmente, adequando os editais e cardápios à sazonalidade da produção e cultura alimentar local. Contudo, o cenário político atual no Brasil caminha em um rumo contrário, o da retração de políticas públicas que favoreçam os povos e comunidades tradicionais. Recentemente foi apresentado Projeto de Lei 5.695, de 2019, que coloca em risco a destinação obrigatória de 30% dos recursos destinados à alimentação escolar para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Uma outra atividade econômica sustentável promovida no âmbito das políticas públicas é de **etnoturismo**, regulamentada pela Instrução Normativa nº 03, em 2015, da Funai, que estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas.²¹³ Segundo a Funai, 500 indígenas, de oito povos indígenas, foram beneficiados nos dois primeiros anos no Rio Negro,

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

cuja renda obtida foi investida na melhoria da infraestrutura das próprias aldeias.

4.5. Interfaces entre unidades de conservação e territórios tradicionais

Por vários motivos, não é rara a sobreposição, ou interface, entre unidades de conservação, ou outros tipos de áreas protegidas, e territórios de povos e comunidades tradicionais. Apresentamos aqui alguns dos tipos de causas ou de processos.

Em vários casos, na criação de unidades de conservação feita de forma rápida, seja pela falta de diretrizes de processos mais cuidadosos, seja pela premência de não perder oportunidades, seja ainda pela urgência frente a pressão que um projeto, uma proposta ou uma atividade, não se fazem levantamentos adequados e a proposta da conservação incide em áreas com comunidades locais. Em outros casos, há intencionalidade de retirada de povos e comunidades tradicionais das áreas nas quais foram criadas unidades de conservação, seja pelo não respeito aos seus direitos, seja pela concepção de que a natureza precisa ficar intocada nas categorias mais restritivas. Esses dois conjuntos de possibilidades foram mais comuns em processos anteriores, no passado.²¹⁴

Por outro lado, tem havido evolução de fatores, principalmente com relação a avanços dos direitos desses grupos sociais, sobretudo nas últimas três décadas, de forma que a consciência, os conceitos ou os próprios direitos mudaram, inclusive no Brasil, com a Constituição Brasileira de 1988, a criação das reservas extrativistas em 1990, a promulgação da Convenção nº 169 da OIT em 2004, a instituída Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) em 2004 etc.²¹⁵ Internacionalmente, o movimento que levou à aceitação dos TICCA's também é dos anos 1990 e 2000. Com isso, tem havido nas últimas décadas avanços também na

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

autoafirmação dos povos, nas reivindicações e nas orientações das políticas públicas no sentido do respeito aos seus direitos, modificando cenários antes estabelecidos – inclusive com mudanças nas demandas das comunidades.

Há também o fator da “coincidência”, pelo qual, os processos de desenvolvimento (não necessariamente sustentável), a ocupação de terras e a conversão de ecossistemas relegam, tanto as áreas naturais (muitas de interesse para a proposição de unidades de conservação), como os povos e comunidades tradicionais (e, portanto, as áreas que passam a ser por eles reivindicadas), a espaços marginais da economia real, gerando tendência de interfaces.²¹⁶

Do ponto de vista das áreas protegidas, internacionalmente, foi na década de 1980 que começaram de forma mais clara as considerações de maior respeito pelos direitos dos povos e comunidades tradicionais e nas décadas de 1990 e 2000 que se fortaleceram as perspectivas.²¹⁷

Segundo o levantamento disponível das “**interfaces (sobreposição)** entre unidades de conservação [federais] e territórios étnicos e áreas de uso por povos e comunidades tradicionais”²¹⁸, existem 185 interfaces (sobreposições), sendo 132 delas em 94 unidades de conservação (UCs) do grupo de proteção integral e 53 interfaces em 44 UC do grupo de uso sustentável²¹⁹, num universo (de respostas) de 277 unidades de conservação federais (dentro de um total de 313).²²⁰ Com relação aos grupos sociais, dentre as 132 interfaces que ocorrem em UCs de proteção integral, a maior parte envolve agricultores familiares e populações tradicionais (30,30% e 28,79%, respectivamente). Seguem-se interfaces (sobreposições) com indígenas (20,45%), quilombolas (11,36%), e assentados da reforma agrária (9,09%). “Aparentemente, há menos interfaces (sobreposições) com grupos sociais que têm sua situação mais claramente reconhecida pelo poder público.” Nas UCs de uso sustentável, onde a incidência de interfaces (sobreposição) é bem menor, verifica-se um qua-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

dro um pouco diferente, com o maior número de interfaces (sobreposição) ocorrendo também com agricultores familiares (37,74%), mas seguidos de indígenas (33,96%).

Há alguns instrumentos para as tentativas de solucionar ou gerenciar essas situações potencialmente conflituosas. Podemos mencionar pelo menos três, sem ser totalmente exaustivos. Pela Lei do Snuc e seu regulamento, há previsão de termos de compromisso para casos de comunidades locais ou tradicionais em unidades de conservação do grupo de proteção integral. Embora a previsão legal seja no sentido de um acordo temporário²²¹, progressivamente tem se tornado uma acomodação com tendências de ser permanente. A Política Nacional de Gestão Ambiental das Terras Indígenas (Pngati) prevê a possibilidade de gestão compartilhada em áreas de interface entre unidades de conservação e terras indígenas ou áreas reivindicadas por povos indígenas e tem apoiado em vários casos. A decisão do Supremo Tribunal Federal, no caso da interface da Terra Indígena Raposa Serra do Sol com o Parque Nacional Monte Roraima, embora questionada em vários aspectos, inclusive sobre a aplicação geral das conclusões, tem servido de fundamento ou inspiração para propor a coexistência, sob certas condições, aplicado inclusive para outros casos, como quilombolas (mais complexo pela previsão de titulação para a comunidade).

Cabe destacar que, embora ocorram oscilações ao longo do tempo, no geral há uma tendência de evolução positiva no sentido de, cada vez mais, a criação, o planejamento e a gestão das unidades de conservação considerarem a presença dos povos e comunidades tradicionais e respeitarem seus direitos.²²² É interessante notar que há uma tendência de progressão positiva também nos planos de manejo, sendo que nos mais antigos é mais forte a não abordagem das interfaces e nos mais recentes cresce a indicação de soluções pactuadas, entre a gestão da unidade de conservação e o grupo social com interface.²²³

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Em alguns casos, o processo de criação de unidade de conservação tem sido realizado de maneira mais rápida que o de reconhecimento da terra indígena, o que provoca vantagens e desvantagens. Vantagens, pois a área sobreposta ganha proteção por parte da União ou do ente federativo correspondente, de modo a manter a sua integridade. Desvantagens, porque tende a gerar conflitos de gestão da área sobreposta, entre os indígenas, e a Funai, e o órgão ambiental responsável pela gestão da unidade de conservação (o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no caso das federais). Conflitos esses que versam principalmente sobre as regras de uso e conservação dos recursos naturais, presença e ocupação indígena na área sobreposta. Esse tipo de situação pode também ocorrer em outros casos, nos quais, às vezes no passado, comunidades foram protegidas por unidades de conservação, antes de avançarem com suas reivindicações. (Esse é o caso das comunidades quilombolas no Trombetas, apresentado em outra parte do relatório.) Entretanto, há casos extremamente complicados, pois pode haver reconhecimento de comunidades como extrativista, por solicitação das mesmas (por exemplo, para criação de reservas extrativistas), e posteriormente parte dessa população se declarar indígena ou quilombola.

As melhores soluções para os confrontos ou conflitos de direitos devem buscar a harmonização dos interesses sociais, ambientais e ecológicos.²²⁴ Uma interpretação dominante fala em colisão de direitos, ao considerar a importância tanto da conservação da natureza como dos direitos de povos e comunidades tradicionais, ambos previstos na Constituição Brasileira, mas não necessariamente passíveis de conciliação.²²⁵ Mais recentemente, entretanto, as palavras mais usadas mudaram para “convergências entre as garantias de direitos fundamentais e a conservação ambiental”, inclusive pelos operadores do direito, buscando justamente a conciliação desses dois (conjuntos de) direitos.²²⁶ Ou seja, a interpretação no sentido da recomendação da conciliação

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

se fortalece pelas várias partes. No entanto, há um passivo significativo ainda por ser solucionado.

Essas sobreposições, ou interfaces, não são uma exclusividade brasileira. O próprio processo dos TICCAs em países vizinhos tem enfocado a necessidade de solução de casos de sobreposição, mas reconhecendo que há, inclusive, casos positivos de combinação de áreas de TICCAs e áreas protegidas.

4.6. Ameaças aos territórios

Os caminhos de desenvolvimento econômico do país, por meio de grandes projetos de infraestrutura (usinas hidroelétricas, pequenas centrais hidroelétricas, linhas de transmissão, estradas e ferrovias) têm ameaçado os direitos de povos e comunidades tradicionais e a conservação de seus territórios. Muitas das suas áreas atualmente são cobiçadas pelo agronegócio, ainda que indiretamente, para expansão de monoculturas, como as de soja, cana de açúcar e eucalipto, assim como para expansão da pecuária. O arrendamento de terras indígenas é mais uma ofensiva ao direito de usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre as suas terras. De forma ainda mais direta, são pressionadas ou atacadas pela grilagem de terras, invasões para retirada ilegal de madeira e garimpos, ameaças que histórica e atualmente os expulsam das áreas de ocupação tradicional. Algumas comunidades também sofrem pressão pela expansão urbana (pousadas, condomínios, loteamentos, resorts etc.), devido a sua localização privilegiada, inclusive no litoral. Infelizmente a tendência atual é de intensificação.

Os processos de questionamento e ataque são sistemáticos, ainda que oscilem no tempo conforme o contexto. A ausência de políticas públicas, tais como de assistência técnica e extensão rural, crédito e infraestrutura (água, energia) podem ameaçar a conservação desses territórios. A relativa falta de condições dos órgãos públicos (em termos de orça-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

mento ou recursos financeiros, pessoal qualificado e gestão ágil) frente às demandas e necessidades, também impacta na velocidade de tramitação dos processos. O enfraquecimento da Funai, do Incra, do ICMBio, do MMA etc., órgãos responsáveis pelas políticas públicas favoráveis aos povos e comunidade tradicionais e seus territórios, nas frentes orçamentária, de pessoal e de poder de atuação, está ocorrendo agora. Ainda, há conflitos na gestão, que são marcados inclusive pela dificuldade de diálogo entre os gestores governamentais e as comunidades.

Quadro 4.2. Contexto nacional de ameaças aos territórios

Contexto nacional de ameaças aos territórios

- Medidas Legislativas anti-indígenas (PECs e PLs tramitando na Câmara e Senado)
- IN 01 da CGU (Marco Temporal)
- Morosidade nas demarcações e titulações
- Grilagem de terras
- Aumento do desmatamento e de incêndios
- Expansão das commodities (desmatamento, agrotóxicos e plantio de transgênicos)
- Roubo de madeira e invasões
- Garimpo e mineração
- Obras de infraestrutura (PCHs, estradas, ferrovias etc.)
- Especulação imobiliária e empreendimentos turísticos
- Enfraquecimento dos órgãos públicos (Funai, Incra, FCP, MMA e ICMBio)
- Aumento da violência no campo e criminalização dos movimentos sociais

4.6.1. (A) Terras indígenas

Os caminhos de desenvolvimento econômico do país, por meio de **grandes projetos de infraestrutura** (usinas hidroelétricas, pequenas centrais hidroelétricas, linhas de

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

transmissão, estradas e ferrovias) têm ameaçado os direitos de povos indígenas no Brasil e a conservação de seus territórios. Caso ocorram **alterações no projeto de lei do licenciamento ambiental**, que é uma ameaça concreta, a tendência é que se agravem os impactos sobre as terras indígenas, ameaçando diretamente 223 terras indígenas em processo de demarcação e 26 povos isolados.²²⁷

O que se percebe é o contínuo ataque ao direito constitucional indígena, bem como o recrudescimento da discriminação, das ameaças e das privações. O Governo Federal, sobretudo o atual, tem falhado em garantir o respeito aos direitos humanos e a segurança dos povos indígenas e ainda em cumprir com rigor a Convenção nº 169 da OIT, visto que qualquer projeto de desenvolvimento que tenha impacto sobre as comunidades indígenas deve passar pelo consentimento livre, prévio e informado das comunidades afetadas. É preciso garantir o cumprimento da Constituição no que diz respeito aos direitos indígenas, para isso é urgente que o Estado conclua a demarcação de suas terras e proteja aquelas que estão demarcadas.

O **arrendamento** de terras indígenas é mais uma ofensiva ao direito de usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam. O arrendamento permitiria que as terras indígenas fossem exploradas por terceiros, o que hoje é vedado pela Constituição Brasileira. Segundo o Cimi²²⁸, o arrendamento no passado resultou na expulsão dos povos indígenas dos seus territórios, principalmente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Bahia. A proposta de arrendamento retorna agora sob a perspectiva das “parcerias”, mas se trata da mesma estratégia produzida na época pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e que foi tão prejudicial aos povos indígenas. Aparentemente as declarações do Governo Federal atual poderiam provocar divisões no movimento indígena, pois, se para alguns grupos indígenas a proposta de “gerar renda” por meio das parcerias com o agronegócio parece ser

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

vantajosa, para outros (que parecem ser a maioria) é inaceitável. O discurso governista de “gerar renda” esconde a verdadeira intenção que é de abrir áreas para a expansão do agronegócio, o que poderá levar a descaracterização da terra indígena e questionamentos futuros. As terras indígenas são um importante fator de resistência ao desmatamento. Isso é mais comum na Amazônia, com os seus casos de grilagem de terras, mas as funções das terras indígenas na promoção da conservação ocorrem também em outros biomas.

O **enfraquecimento da Fundação Nacional do Índio**, órgão responsável por coordenar a política indígena no Brasil, a criminalização dos servidores que atuam na demarcação das terras indígenas, a redução gradual do seu orçamento nos últimos anos e a falta de servidores, tem prejudicado a atuação do órgão e consequentemente o cumprimento das suas atribuições. Em 2019, o orçamento da Funai chegou a ser contingenciado em 90%. Ademais, com poucos servidores, a Fundação vem garantindo apenas o funcionamento mínimo das unidades administrativas, trazendo prejuízos principalmente às Coordenações Técnicas Locais (CTLs) e as Frentes de Proteção Etnoambiental (FPEs), justamente as estruturas mais próximas de apoio e proteção às aldeias e aos grupos indígenas isolados.

Tem havido também um crescimento da criminalização de lideranças indígenas e movimentos sociais, nos últimos anos houve o indiciamento de mais de 100 lideranças (indígenas, indigenistas e militantes) que se dedicaram à luta pela demarcação das terras indígenas e titulação dos territórios quilombolas, resultado da conclusão dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Funai e do Incra, que foi liderada pela bancada ruralista no Congresso Nacional. Cabe destacar que tal CPI não conseguiu comprovar qualquer irregularidade nas demarcações das terras indígenas ou na ação dos servidores da Funai ou das organizações indigenistas.²²⁹

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

Segundo o Relatório sobre a Violência contra os Povos Indígenas no Brasil 2018, o quadro de **violência contra os povos indígenas** continua dramático. O Conselho Indígena Missionário (Cimi) registrou 111 casos de invasão ou exploração ilegal de recursos em 76 terras indígenas diferentes, ocorrências de conflitos relativos a direitos territoriais, como a invasão das terras indígenas por fazendeiros para plantio de soja e produção de gado, conflitos pela terra, ameaças, loteamento ilegais, retirada ilegal de madeira, garimpo e mineração ilegais, desmatamentos, incêndios criminosos etc. Em 2017 foram 96 casos e nos primeiros 9 meses de 2019 já foram contabilizados pelo Cimi 160 casos de invasão em 153 terras indígenas. Dados dos órgãos oficiais do governo apontam 135 assassinatos de indígenas em 2018, 25 a mais do que em 2017. São diversos os motivos dos assassinatos, entre eles as brigas decorrentes do consumo de álcool, conflitos fundiários, denúncia sobre a retirada de madeira ilegal, garimpo em terra indígena e arrendamentos ilegais etc. Foram registradas também 53 tentativas de assassinatos, motivadas por brigas pelo consumo de álcool e perseguições relacionadas a denúncia de retirada de madeira, garimpos ilegais e invasões de terras indígenas. Foram registrados 8 casos de ameaça de morte que envolvem conflitos de terra e mais outros 14 casos relacionados a atos intimidatórios, perseguições e a apropriação indébita de recursos naturais. O relatório denuncia ainda diversos casos de lesões corporais dolosas, abuso de poder, racismo e discriminação étnico culturais e violência sexual. Outra violência relatada é a desassistência do Estado à saúde e educação indígena, aos povos indígenas isolados e na demarcação das terras indígenas, situação que vem se agravando nos últimos anos pelo enfraquecimento do órgão indigenista e pela redução acentuada dos servidores que atuavam na demarcação e proteção das terras indígenas.²³⁰

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

4.6.2. (B) Territórios quilombolas

Muitos quilombos se constituíram em áreas rurais, com ecossistemas naturais, inclusive florestas. Muitas dessas áreas atualmente são cobiçadas pelo **agronegócio**, para expansão de monoculturas, como as de soja, cana de açúcar e eucalipto, assim como para expansão da pecuária. Os quilombos localizados na Mata Atlântica, ainda sofrem pressão adicional pela **expansão urbana (pousadas, condomínios etc.)**, devido a sua localização privilegiada, em áreas de grande beleza cênica, que se mantiveram conservadas pela presença das comunidades quilombolas.

Assim como no caso de outras populações tradicionais, há '**coincidências' com interesses de conservação ecológica**. As áreas que foram submetidas ao processo econômico principal, historicamente não sustentável, frequentemente tiveram seus valores ecológicos, sociais e históricos comprometidos. Assim, áreas que ficaram à margem dessa conversão ou degradação são de interesse ecológico e social muitas vezes coincidente. Além disso, é comum que áreas das populações tradicionais tenham valores ecológicos por terem sido conservadas. Assim, há vários casos em que unidades de conservação se sobreponeram à territórios quilombolas que foram reconhecidos posteriormente à criação da unidade, causando uma **sobreposição entre unidades de conservação e territórios quilombolas**.

Essa situação tem dificultado a titulação de vários deles, como é o caso dos **Territórios (Quilombolas) Alto Trombetas I e II**, no Pará, em sobreposição com a Floresta Nacional (Flona) de Saracá-Taquera e com a Reserva Biológica (Rebio) do Rio Trombetas. Após 30 ou 40 anos de benefícios e conflitos gerados pela sobreposição²³¹, hoje se vislumbram soluções para esses casos, como a dupla afetação e elaboração participativa de instrumentos de gestão da área sobreposta, de modo a permitir os usos tradicionais e sustentável dos recursos naturais. Benefícios porque as unidades de

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

conservação ajudaram a conservar as áreas, evitar projetos (como de hidroelétricas, por exemplo) e estabeleceram uma relação relativamente positiva com as comunidades com termos de compromisso que permitiram a coleta de castanha-da-Amazônia na Rebio R. Trombetas, entre outros aspectos. Prejuízos porque não há suficiente liberdade para as comunidades, submetidas ao controle do órgão gestor das unidades de conservação, normalmente com parâmetros mais restritivos para o uso dos ecossistemas, e menos poder de negociação de compensações diretas, como por exemplo no caso das concessões florestais da Flona Saracá-Taquera.

Como se pode observar os conflitos estão principalmente relacionados às **disputas territoriais e agrárias**, agravadas pela morosidade do governo em titular os territórios quilombolas, ignorando a presença das comunidades nestes espaços, “que estão territorializados material e simbolicamente pelas comunidades remanescentes de quilombo” e que já deveriam ter sido titulados, conforme determinou a Constituição Federal de 1988, no artigo 68 dos ADCT.²³² Essa morosidade agrava também os conflitos no campo e **aumento da violência**. Segundo os dados da ONG Terra de Direitos, os assassinatos contra quilombolas aumentaram em 350% entre 2016 e 2017.²³³

Apesar de não haver exclusividade da esfera federal, como no caso dos povos indígenas, a situação dos quilombolas tende a se agravar ou paralisar no governo federal atual. O atual governo subordinou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão responsável por titular os territórios quilombolas, à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Ocorre que o Mapa tem uma posição conservadora sobre os direitos territoriais quilombolas e demonstra pouco interesse em atuar na titulação dos territórios quilombolas, principalmente por ser um tema que entra em conflito com os interesses dos ruralistas e do agronegócio. Segundo a Terra de Direitos, organiza-

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

ção de direitos humanos, a **redução no orçamento do Incra** para indenização dos territórios quilombolas caiu de 42 milhões de reais, em 2013, para 956 mil reais, em 2018 e 416 mil reais em 2019, o que inviabilizou as titulações.²³⁴

4.6.3. (C) Territórios de comunidades tradicionais

De modo geral os povos e comunidades tradicionais estão ameaçados principalmente pelas **grandes obras de infraestrutura e mineração, pela expansão do agronegócio, pelo desmatamento, pelo uso indiscriminado de agrotóxicos**, que contaminam as águas dos rios e do subsolo, e pela **grilagem de terras**, ameaças que histórica e atualmente os expulsam das áreas de ocupação tradicional. Com isso, limitam suas ocupações a áreas de encosta e vales. Estas, no entanto, atualmente são cobiçadas pelo agronegócio para efeito de comprovação de reserva legal e áreas de preservação permanente, para fins de regularização ambiental dos imóveis rurais, no âmbito do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento de implementação do Código Florestal. Acrescentam-se também as ameaças da **expansão dos empreendimentos imobiliários**, principalmente nos territórios tradicionais localizados no litoral da Mata Atlântica que, pela localização privilegiada, beleza cênica e estado de conservação, são alvos da cobiça dos condomínios de luxo, expansão imobiliária e empreendimentos hoteleiros, que unidos à carnicultura, têm provocado o desmatamento e a acelerada degradação dos manguezais e dos remanescentes de Mata Atlântica.

4.6.3.1. (C.i) Unidades de conservação

Uma ameaça são as **invasões para retirada ilegal de madeira e garimpo**. Criminosos invadem as unidades de conservação e exploram ilegalmente os seus recursos naturais. Essa é uma situação grave que ocorre com maior frequência e força nas unidades sob gestão estadual, mas também, em menor frequência ocorrem nas unidades de responsabilidade federal.

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

A ausência de políticas públicas, tais como de assistência técnica e extensão rural, crédito e infraestrutura (água, energia), também pode ameaçar a conservação desses territórios. Em algumas situações, a falta de alternativa econômica viável e sustentável tem provocado o desmatamento para criação de gado e venda de madeira ilegal. Na ausência de uma alternativa que gere ganhos econômicos com a floresta em pé, alguns extrativistas têm migrado para outras atividades econômicas.

O potencial, no contexto atual, de **enfraquecimento do ICM-Bio**, na gestão das unidades de conservação, assim como da atuação do Ministério do Meio Ambiente, na promoção de políticas públicas para as comunidades extrativistas, e até das atuação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) coibindo irregularidades, como desmatamento e roubo de madeira, pode acen-tuar ainda mais as ameaças à integridade das unidades de conservação e aos interesses das comunidades extrativistas.

Outra ameaça é com relação à morosidade dos processos de regularização fundiária. Este é um importante elemento para a segurança das comunidades extrativistas e para assegurar o acesso aos recursos naturais.²³⁵ Há casos em que a **morosidade na regularização fundiária** dessas unidades de conservação representa um sério risco à sua integridade e ao direito de usufruto exclusivo pelas comunidades tradicionais, previsto pela ‘Lei do Snuc’. Há casos em que propriedades particulares não indenizadas permanecem no interior da unidade, desenvolvendo suas atividades agropecuárias e frequentemente impedem que as comunidades tradicionais acessem os recursos naturais do território decretado por lei e a elas destinado. É o caso da Resex Extremo Norte do Tocantins que, após 24 anos de criação, o Estado não promoveu a regularização fundiária e as famílias extrativistas, em sua maioria quebradeiras de coco babaçu, não têm garantia da extração do babaçu e nem mesmo de

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

o acesso ao território. O desmatamento na Resex Extremo Norte vem aumentando anualmente pela expansão da pecuária e também os conflitos entre os fazendeiros e as comunidades tradicionais. A morosidade na regularização coloca em risco a conservação ambiental dos territórios e o modo de vida dessas comunidades, que têm no babaçu a sua principal fonte de renda.

Há **conflitos na gestão**, inclusive das UCs de uso sustentável, que são marcados principalmente pela dificuldade de diálogo entre os gestores locais governamentais e as comunidades locais extrativistas. Normalmente eles dizem respeito a conflitos relacionados a autonomia “relativa” das comunidades, demandas frustradas de apoio e conflitos com os papéis institucionais. Há críticas fortes das associações de base ou dos movimentos sociais sobre lacunas ou carências e equívocos na criação e implementação de unidades de conservação com populações tradicionais extrativistas. Com toda razão. Destacam-se, por exemplo, a insuficiência da gestão pesqueira, na oferta de energia para produção sustentável, a irregularidade de vários elementos de outras políticas públicas, como extensão extrativista, educação, apoio à comercialização, solução (rápida) de conflitos, fiscalização de roubo de madeira, entre outros.

Por outro lado, embora de forma menos pública, esses mesmos atores sociais reconhecem que, na maior parte dos casos, há uma sensível melhoria das condições de vida das populações extrativistas com a criação de reservas extrativistas e unidades de conservação de outras categorias e com a implementação dos seus instrumentos de gestão e associação a outras políticas públicas. Destacam-se a redução da invisibilidade dessas comunidades, a relativa maior segurança na posse da terra, o apoio à comercialização, o aumento da oferta de energia etc. Obviamente muitas dessas melhorias são produto da reivindicação dessas comunidades, mas também tem havido respostas positivas de

Implementação

das leis, políticas

públicas e

programas

vários órgãos, embora muitas vezes isso tenha ocorrido nas últimas décadas e a perspectiva atual seja mais incerta.

Esses conflitos ocorrem também nas categorias do grupo de uso sustentável, mas sobretudo nas categorias do grupo de proteção integral, quando a criação da unidade se sobrepõe às áreas de comunidades tradicionais. Muitas vezes essa relação é marcada pelo conflito entre leis e normas, assim com as suas interpretações, não só entre o que seria possível em unidades de conservação de categorias do grupo de proteção integral, que não permitem uso dos recursos naturais (o chamado “uso direto”) e os direitos das comunidades tradicionais, mas também entre o que pode ou não fazer um servidor público e o quanto um órgão gestor pode descentralizar, delegar ou repassar responsabilidades, ou assumir que parte das decisões são das próprias comunidades. A isso às vezes se soma dificuldades de profissionais com pouca experiência para fazer o diálogo com grupos tradicionais.

De modo geral, quando os atores sociais se sentem incluídos e valorizados, ampliam-se as possibilidades de tornarem-se importantes aliados das unidades de conservação.²³⁶

5. Resistência, organização e participação²³⁷



Resistência, organização e participação

Sempre houve resistência por parte dos povos e comunidades tradicionais. Essas se expressam de diferentes formas, as quais, historicamente, por vezes foram vencidas, mas noutras a resistência promoveu avanços. Houve avanços significativos na organização das populações tradicionais nas últimas décadas, desde a redemocratização, na década de 1980, inclusive no processo de construção da Constituição Brasileira. Essa melhor organização ocorreu, desde nas associações de base, até nos movimentos representativos em nível nacional. Alguns movimentos deram melhor atenção do que outros na manutenção da organicidade de sua representação legítima em contatos sistemáticos com as bases. Com essa evolução da sociedade brasileira nesse período, houve maior e melhor participação de organizações representativas dos povos e comunidades tradicionais na formulação e na implementação de políticas públicas. O momento atual, com contexto negativo, deve ser de estratégia inteligente de resistência. Em alguns casos as opções dos movimentos sociais nacionais têm sido para o confronto, mas em outros de fortalecimento da relação com as bases.

5.1. (A) Povos Indígenas

De modo geral os povos indígenas no Brasil conhecem a legislação que os protegem e os seus direitos territoriais. O movimento indígena, desde a Constituinte de 1988, ampliou suas bases de organização e mobilização para reivindicar o cumprimento de seus direitos constitucionais e de acesso às políticas públicas.

A necessidade de garantir os direitos indígenas, fez surgir o movimento nacional indígena e nesse ponto há que se destacar o papel da União Nacional Indígena (UNI) no processo de elaboração da Constituição de 1988. A UNI, primeira organização indígena nacional, reuniu lideranças indígenas e apoiadores e lançou a campanha “Povos Indígenas no Futuro do Brasil”, que foi apoiada por diversas organizações indigenistas da época. O processo constituinte exigiu mui-

Resistência, organização e participação

tas articulações e negociações, mas ao final os povos indígenas tiveram sucesso e garantiram um capítulo exclusivo na Constituição, rompendo por definitivo com o caráter integracionista da legislação vigente.

Após a promulgação da Constituição em 1988, várias **organizações indígenas** surgiram com o objetivo de reivindicar o atendimento dos direitos relacionadas à demarcação de suas terras, à saúde, à educação, à produção e comercialização agroextrativista, transportes etc. Entre as principais representações regionais encontra-se a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab), cuja instância de deliberação é a Assembleia Geral Ordinária, composta por lideranças indígenas representativas das 46 regiões dos nove Estados da Amazônia Brasileira, que se reúne a cada quatro anos, com o objetivo de avaliar os trabalhos do movimento e deliberar sobre a composição da Coordenação Executiva, instância de execução da Coiab.²³⁸ Além da Coiab existem outras organizações regionais, como a Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimme), Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpinsul), Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste (Arpinsudest), o Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do MS - Aty Guasu, a Mobilização dos Povos Indígenas do Cerrado (Mopic), dentre outras. Em nível nacional hoje atua a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), que busca unificar a luta pela garantia dos direitos e políticas públicas para os povos indígenas em todo território nacional. Nas eleições de 2018, uma indígena, Sonia Guajajara, da Apib, se candidatou a vice-presidente do Brasil.

Diante da demora do Estado Brasileiro em demarcar suas terras, os povos indígenas têm realizado diversos atos de resistência, entre eles está a retomada de suas terras e a **autodemarcação**. A retomada e a autodemarcação são uma estratégia dos povos indígenas no campo da luta pelo direito às terras que tradicionalmente ocupavam, onde eles pró-

Resistência, organização e participação

prios, cansados de esperarem pelo Estado, delimitam suas terras, determinam suas divisas e em alguns casos expulsam os ocupantes não indígenas. É a “construção política de seus territórios, uma iniciativa que revoluciona a forma institucional, paternalista, burocrática e autoritária de demarcação de terras pela Funai”²³⁹.

Segundo estudo de Fernandes e Piovezana, na década de 70, no Rio Grande do Sul, com apoio dos Kaigang de outras terras indígenas, os Kaigang de Nonoai, armados de porretes, arcos e flechas, lanças e algumas armas de fogo, ocuparam e expulsaram centenas de agricultores que ocupavam suas terras. Após esse ato, outras retomadas ocorreram e deram origem a novas terras Kaigang no sul do país, como o Toldo Chimbangue (1986), Toldo Pinhal (1996), Toldo Imbu (1999) e Aldeia Condá (2001).²⁴⁰

Os atos de retomada e autodemarcação são uma constante e representam uma reação dos povos indígenas à demora do Estado Brasileiro em demarcar suas terras. Além do povo indígena Kaigang, estudos apontam que o povo indígena Kulina do rio Juruá, no Amazonas, desenvolveu uma metodologia de autodemarcação de suas terras e foi a primeira legalmente reconhecida pelo Estado, sendo considerada uma das formas mais bem concebidas de autodemarcação. Tanto, que o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTal, Funai)²⁴¹ buscou incorporar essa metodologia de autodemarcação Kulina para dentro da Funai, passando a chamá-la de demarcação participativa. Contudo, há uma grande diferença entre elas. Na demarcação participativa o processo é coordenado pela Funai, o que altera a ideia original da autodemarcação Kulina, promovida de maneira autônoma e independente pelos próprios indígenas. Outros povos indígenas também promoveram a autodemarcação de suas terras como os Jamamadi, Deni, Kaxinawá, Potiguara, Tupinikim, Guarani, Tupinambá, Waiãpi, Guarani, Mbya, Munduruku etc. Cabe destacar que, no geral, os povos indígenas contaram com

Resistência, organização e participação

o apoio de organizações não-governamentais indigenistas e ambientalistas no processo de autodemarcação de suas terras.

Ademais, os povos indígenas têm realizado grandes **mobilizações nacionais**, reunindo milhares de indígenas de todas as regiões do país para reivindicarem seus direitos, como o Abril Indígena, o Acampamento Terra Livre e a Marcha das Mulheres Indígenas. Também têm participado em eventos internacionais para denunciar a violação dos direitos indígenas, dar maior visibilidade à causa e articular apoio dos países e das organizações internacionais.

No ambiente governamental os povos indígenas conquistaram um importante espaço de **participação e articulação de políticas públicas**, o Conselho Nacional de Políticas Indigenista (CNPI) e Comitê Gestor da Pngati, contudo ambos se encontram suspensos. O CNPI foi criado no âmbito do Ministério da Justiça, por meio do Decreto 8.593/15. É um órgão colegiado de caráter consultivo, composto por 45 membros, sendo 15 representantes do Poder Executivo federal, 28 representantes dos povos e organizações indígenas, sendo 13 com direito a voto, e dois representantes de entidades indigenistas, com direito a voto. Um dos espaços mais significativos de participação e controle social das políticas públicas destinadas aos povos indígenas, sua paralisação provoca o enfraquecimento da política indigenista e representa um grave ameaça à implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas.

Embora em 2018 a Justiça Eleitoral tenha registrado um crescimento de 56,47% de candidatos que se declararam índios, o número subiu de 85 em 2014, para 133 em 201, a participação de candidatos indígenas ainda é muito pequena. Dados do Tribunal Superior Eleitoral de 2016 relacionados a cor e raça dos candidatos, indicaram que das 475.351 pessoas que concorreram no pleito municipal, apenas 0,34% eram indígenas. Mas há alguns exemplos positivos. Nas

Resistência, organização e participação

eleições municipais de 2016, o Acre fez seu primeiro prefeito indígena, Isaac Pyântko, em Marechal Thaumaturgo. Em 2016 foram eleitos no total 117 vereadores indígenas dos estados do Acre, Amazonas, Pará, Tocantins, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nas eleições de 2018, apenas uma mulher indígena conseguiu se eleger como deputada federal: a candidata Joenia Batista de Carvalho, a Joenia Wapichana, eleita por Roraima.

5.2. (B) Comunidades quilombolas

Para defender os seus direitos, os quilombolas se uniram à articulação do **movimento negro** durante as discussões para a elaboração da Constituição de 1988, o que lhes garantiu um tratamento diferenciado no texto da Constituição, que reconheceu seus direitos territoriais e culturais. Em 1996 durante o I Encontro Nacional de Comunidades Quilombolas, realizado em Bom Jesus da Lapa (BA), foi constituída a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Rurais Negras Quilombolas (Conaq), que se caracteriza como movimento social que busca unificar a luta específica dos quilombolas, de modo a fortalecer a articulação pela conquista dos seus direitos, em especial pela defesa de seus territórios. Articulado à Conaq encontram-se as coordenações estaduais de comunidades quilombolas, que por sua vez agregam as associações locais das comunidades quilombolas. As decisões sobre os assuntos de interesse dos quilombolas são tomadas no âmbito dos encontros estaduais e dos encontros nacionais realizados pela Conaq. Ambos são espaços superiores de deliberação do movimento e buscam fortalecer a participação das comunidades nos processos decisórios relacionados às suas reivindicações. Diversos outros movimentos derivaram desse (acima), inclusive estaduais, como o Movimento Quilombola do Maranhão (Moquibom), a Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins (Coeqto) e outros.

Resistência, organização e participação

Outro espaço político de participação quilombola é o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Cnpir), criado por meio da Lei 10.678/2003, de caráter consultivo e integrante da estrutura do Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos e sua Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (MDH Seppir), tem por missão propor políticas de promoção da igualdade racial, com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira.²⁴² Há também as Conferências Nacionais de Igualdade Racial, na qual os quilombolas conquistaram um espaço de discussão específico, a Plenária Quilombola, para que pudessem debater e encaminhar as reivindicações específicas do movimento.

5.3. (C) Outros povos e comunidades tradicionais

A defesa dos povos e comunidades tradicionais foi marcada pela liderança de Chico Mendes, no movimento de resistência chamado “empate”, como mencionado em capítulo anterior, que promoveu a união dos povos da floresta para lutar pelos direitos ao território tradicionalmente ocupado, opondo-se aos grandes latifúndios e ao desmatamento da floresta. Fruto do legado de Chico Mendes é o reconhecimento dos territórios tradicionais extrativistas por meio de reservas extrativista (resex's) e de assentamentos agroextrativistas (PAEs).

O ato de autodemarcação realizado pelos povos indígenas vem sendo incorporado também pelas comunidades tradicionais não indígenas. Uma aliança entre os povos indígenas e as comunidades tradicionais locais está promovendo a **autodemarcação** de terras para aquelas comunidades tradicionais que estão cansadas de esperar pelo governo, enquanto suas terras estão sendo ameaçadas por grileiros, garimpeiros, madeireiros ilegais e pela expansão do agro-negócio. Foi o caso dos ribeirinhos do Rio Tapajós, na Amazônia, e os povos indígenas mundurukus que, em 2013, se uniram para autodemarcar como assentamento agroextra-

Resistência, organização e participação

tivista (PAE), as terras das comunidades tradicionais ribeirinhas de Mangabal e Montana. Em 2018, depois de muita luta, essas comunidades alcançaram o reconhecimento pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da proposta de criação de um projeto de assentamento agroextrativista (PAE), em uma área que se estende por 54,4 mil hectares. Recentemente precisaram se unir novamente para garantir a posse do projeto de assentamento agroextrativista (PAE) autodemarcado, ameaçado por invasões de grileiros e garimpeiros.

No Norte de Minas Gerais, as comunidades tradicionais geraizeiras, vazanteiras, catingueiras, apanhadoras de flores, veredeiras e quilombolas também se uniram aos povos indígenas Xakriabá e Tuxá, na denominada **Articulação Rosalino**, para autodemarcarem suas terras.²⁴³ A Articulação Rosalino é um movimento recente e inovador, que vem se expandindo e apoiando as lutas territoriais de povos e comunidades tradicionais em todo o estado de Minas Gerais. Esses povos e comunidades tradicionais estão em processo de autoreconhecimento e lutam pela reapropriação de seus territórios ancestrais

Uma outra iniciativa é da Nova Cartografia Social, que busca materializar a autocartografia de povos e comunidades tradicionais, por meio de técnicas de mapeamento social e uso de tecnologias avançadas. O mapeamento ocorre por demanda das comunidades e é executado pelas próprias comunidades com apoio de pesquisadores. Configura-se como um instrumento de resistência e luta por direitos, onde as comunidades registram por escrito os seus direitos sobre as terras que ocupam, permitindo a construção de suas identidades e estratégias de autoafirmação social, ação política e de resolução dos problemas. Dezenas de comunidades elaboraram seus mapeamentos sociais, entre elas as quebra-deiras de coco babaçu, diversas comunidades quilombolas nos estados do Pará , Maranhão, Amazonas, ribeirinhos, piaçabeiros etc.

Resistência, organização e participação

Os povos e comunidades tradicionais também conquistaram um espaço de diálogo com o Governo Federal. Em 2004, foi instituída a **Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)**, pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004 e modificada pelo Decreto de 13 de julho de 2006. Em 2016, o Decreto nº 8.750 elevou a referida Comissão ao Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, com participação de 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais e de 15 representantes governamentais. O Conselho tem caráter consultivo e possui entre seus objetivos o de fortalecer e garantir os direitos destes povos e comunidades tradicionais, tanto territorial, como econômico, social, cultural e ambiental. O CNPCT continua vigente, apesar da tentativa do atual Governo em reduzir a participação dos representantes de povos e comunidades tradicionais nesse colegiado.²⁴⁴

Com a instituição do Plano Nacional de Fortalecimentos das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), os extrativistas conquistaram um novo espaço de participação, Comitê Gestor do Planafe, composto por 7 representantes governamentais e 7 representantes das comunidades tradicionais extrativistas, com atribuição de fixar as metas e orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do referido plano. Portanto, o comitê gestor foi criado para ser um espaço de controle social e de diálogo para adequação das políticas públicas às realidades das comunidades extrativistas. Entretanto, em 2019, com as mudanças de governo federal, não se tem informações sobre a continuidade do comitê gestor.

No âmbito da **sociedade civil**, essas comunidades se organizam localmente em associações e cooperativas e nacionalmente são representadas principalmente pelo Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS) e pela Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (Confrem). Outras articulações nacionais congregam grande

Resistência, organização e participação

número de populações locais e tradicionais como o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), a Rede Cerrado, a Articulação Pacari, a Confederação das Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto da Bahia etc.

Cabe destacar que o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu reúne mais de 300 mil mulheres dos estados do Maranhão (MA), Pará (PA), Piauí (PI) e Tocantins (TO). A maioria dessas mulheres não possuem a posse ou domínio sobre as áreas onde estão localizados os babaçuais, ou seja, praticam o extrativismo (coleta) do coco em áreas de propriedade privada e portanto, estão sujeitas às regras impostas por fazendeiros, donos das terras, e muitas vezes são exploradas por contratos de “parceria” desiguais, são ameaçadas e impedidas de adentrarem às áreas de babaçuais, que são cercadas pelos fazendeiros, que soltam búfalos próximo às áreas de coleta, dificultando o acesso das quebradeiras de coco-babaçu.

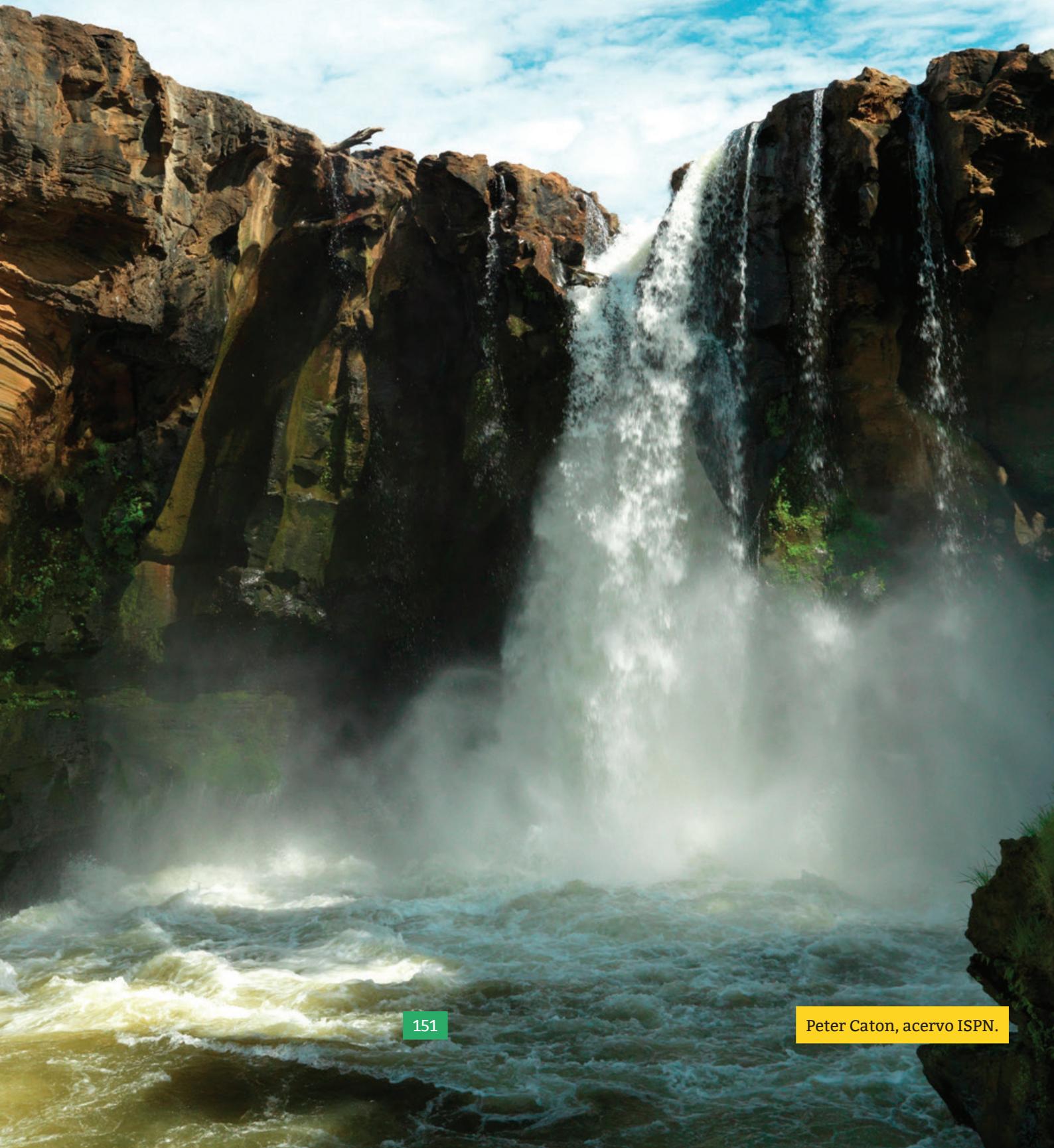
A luta dessas mulheres pela conservação do babaçu rendeu algumas conquistas, entre elas está a Lei do Babaçu Livre. Em resumo a referida lei prevê o livre acesso das quebradeiras de coco às áreas de babaçuais para a coleta do coco, inclusive em propriedade privada, proíbe a derrubada e queimada das palmeiras, o envenenamento, entre outras medidas que visam a conservação das palmeiras e a proteção do modo de vida das quebradeiras de coco-babaçu. O Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS – antigo Conselho Nacional dos Seringueiros) tem buscado fortalecer a luta das comunidades agroextrativistas da Amazônia. O CNS possui um conselho deliberativo formado por 27 segmentos agroextrativistas de todos os estados da Amazônia. Entre estes segmentos estão os seringueiros, castanheiros, coletores de açaí, quebradeiras de coco-babaçu, balateiros, piaçabeiros, integrantes de projetos agroflorestais, extractores de óleo e plantas medicinais, entre outras modalidades.²⁴⁵ O CNS não representa exclusivamente as comunidades em reservas extrativistas ou similares, pois inclui também a represen-

Resistência, organização e participação

tação das comunidades em assentamentos diferenciados e outras.

A Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (Confrem) foi criada em 2014 e busca unir a luta de pescadores e pescadoras artesanais que vivem do extrativismo no ambiente Costeiro e Marinho, incluindo as Unidades de Conservação. Essa organização declara agregar lideranças de organizações comunitárias de 18 estados Brasileiros e mais de 100 mil famílias²⁴⁶, indo, portanto, além das comunidades em reservas extrativistas.

6. Conclusões



Conclusões

Apresentamos as conclusões (e, em seguida, as recomendações) deste relatório em duas partes principais.

Como mencionado já, várias partes deste relatório tratam dos povos e comunidades tradicionais (povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas e outras comunidades tradicionais) no Brasil e de suas terras, territórios e áreas, incluindo seus direitos, sua gestão, os resultados de conservação e as ameaças que sofrem aos seus direitos e ao estabelecimento de seus territórios, e portanto ao seu bem-estar e à conservação da natureza e dos serviços que os ecossistemas prestam a toda a sociedade. Esses grupos sociais foram identificados como aqueles que, no Brasil, apresentam equivalência ao conceito internacional de TICCAs.

Em outras partes, este relatório trata dos TICCAs (territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais) de sua história, seus conceitos, sua possível adequação aos casos no Brasil e potenciais oportunidades que o vínculo dos grupos sociais brasileiros a esse conceito internacional e eventualmente que o registro internacional podem trazer aos povos e comunidades tradicionais no Brasil, se for do seu interesse caminhar por essa trilha. Dessa forma, esses dois conjuntos de partes do relatório nos levam às duas partes destas conclusões (e, em seguida, das recomendações).

6.1. Conclusões sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil

1. Por um lado, pelos dados, pelos relatos, pelas avaliações e análises que este relatório recolheu e empreendeu, concluímos que:
 - 1.1. Há um **significativo quadro de leis e normas que reconhecem os direitos**, atendem seus interesses e defendem os povos e comunidades tradicionais no Brasil.

Conclusões

- 1.2. Há partes da sociedade brasileira que os reconhece e apoia.
- 1.3. Produto desse quadro legal e social, mas em muito por conta da luta desses povos e comunidades tradicionais, há conquistas e avanços, como por exemplo:
 - 1.3.1. a **Constituição Brasileira de 1988** (em especial: o capítulo VI do Meio Ambiente e seu art. 225; o capítulo VIII dos Índios e seus arts. 231 e 232; a sessão II da Cultura, do capítulo III da Educação, da Cultura e do Desporto, e seus arts. 215 e 216; e o art. 68 das Disposições Transitórias – ADCT entre outros), a adoção da **Convenção nº 169 da OIT** no Brasil (pelo Decreto nº 5051 de 2004), a adoção da Convenção sobre a Diversidade Biológica (pelo Decreto nº 2519 de 1998) e sua aplicação no Brasil, entre outras convenções internacionais;
 - 1.3.2. a **inclusão dos interesses dos povos e comunidades tradicionais em leis** (como as Leis: nº 6.001 de 1973, o Estatuto do Índio; nº 8.629 de 1993, sobre a reforma agrária; nº 9.985 de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Snuc; nº 12.288 de 2010, o Estatuto da Igualdade Racial; nº 13.123 de 2015, a Lei de Acesso à Biodiversidade; nº 10.678 de 2003, que cria a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - Seppir e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Cnpir, já parcialmente modificada; entre outras), **decretos** (como os Decretos: nº 98.897 de 1990, que criou as reservas extrativistas; nº 1.775 de 1996 sobre ‘demarcação de terras indígenas; nº 4.887 de 2003, sobre titulação de territórios quilom-

Conclusões

bola; nº 4.340 de 2002, que regulamenta a Snuc; nº 8750 de 2016 que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais; nº 8.593 de 2015, que cria o Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI; entre outros) e outras normas (tais como as portarias e instruções normativas das instituições responsáveis, como Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária - Incra, Fundação Nacional do Índio – Funai, Fundação Cultural Palmares – FCP e outras);

1.3.3. o estabelecimento de políticas públicas (como: a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena - Pngati, pelo Decreto nº 7.747 de 2008; a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pelo Decreto nº 6.040 de 2007; a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR, pelo Decreto nº 4.886 de 2003; entre outras) e planos, programas, iniciativas e projetos (como: o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas - Planafe, pelo Decreto nº 9.334 de 2018; o Programa Bolsa Verde, do MMA, Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.572; o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - Pnap, pelo Decreto nº 9.334 de 2018; o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa, desde 2003; Projeto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável dos Manguezais do Brasil, conhecido como “GEF Mangue”; Projeto Áreas Protegidas Marinhas do Brasil, conhecido como “GEF Mar”; a Iniciativa Azul do Brasil; o “Projeto Gati”; entre

Conclusões

outros), no interesse ou com benefícios aos povos e comunidades tradicionais; e

1.3.4. o conjunto de terras, territórios e áreas reconhecidas, definidas ou estabelecidas para essas comunidades (619 terras e reservas indígenas regularizadas e áreas interditadas, com cerca de 116 milhões hectares; 247 títulos emitidos, regularizando cerca de 1 milhão hectares, em benefício de 160 territórios e 303 comunidades quilombolas; 134 reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, com cerca de 26,7 milhões hectares, nos três níveis de governo, mais uma parte de 9,3 milhões hectares de 19 das 67 florestas nacionais, em termos de unidades de conservação para os extrativistas; 554 de assentamento ambientalmente diferenciados, com 13,3 milhões hectares, em projetos de assentamento agroextrativista - PAEs, de desenvolvimento sustentável - PDS's e de assentamento florestal - PAFs; e uma parcela não quantificada de outras áreas para as comunidades tradicionais).

1.4. Esse **reconhecimento e defesa, no entanto, são desiguais**, sendo mais claro para os povos indígenas e menos evidente para as demais comunidades tradicionais, estando os quilombolas e extrativistas no nível intermediário dessa escala.

1.4.1. Considerando o **nível e tipo de reconhecimento e proteção** pelas leis e normas e pelo nível e tipo de inclusão em políticas públicas, planos, programas e projetos, reconhecemos uma diferenciação entre (em ordem de regressão):

Conclusões

(A) povos indígenas;

(B) comunidades quilombolas;

(C) comunidades extrativistas, tanto (C.i) em reservas extrativistas e unidades de conservação similares (RDS's e flonas); como aqueles (C.ii) em assentamentos diferenciados; além das (C.iii) demais comunidades tradicionais e extrativistas que produzem e conservam seus territórios, sem ou com pouca proteção ou apoio, tais como ribeirinhos, comunidades de fundo e fecho de pasto, faxinais, geraizeiros, vanteiros, entre outros grupos sociais (inclusive aquelas em APAs); e de

(D) quaisquer povos e comunidades tradicionais situados em condição de conflitos específicos com projetos e obras, nas frentes de desmatamento, junto a garimpos e fronteiras agropecuárias. (Em grau muito menor, mas em situação também difícil, podem estar alguns casos de comunidades tradicionais com suas atividades oprimidas em unidades de conservação de categorias do grupo de proteção integral, em qualquer dos três níveis de governo.)

(Há diferenças internas em cada conjunto (acima), mas relativamente menores que aquelas encontradas na comparação entre esses conjuntos.)

2. Por outro lado, fica evidente que

2.1. há dificuldades, entraves e ameaças ao reconhecimento de seus direitos e implementação das regras

Conclusões

e programas para seu benefício, produto de parte da sociedade que lhes é contrária, mas também de interesses específicos potencialmente contrariados, gerando uma **morosidade relativa aos direitos estabelecidos em prejuízo de muitos dos povos e comunidades tradicionais.**

- 2.2. Também é fato que há **ameaças aos povos e comunidades tradicionais**, seja como grupos sociais antes do estabelecimento de seus territórios, seja como **ameaças aos seus territórios** e aos resultados de bem-estar e conservação da natureza, especialmente quando há interesses diretos (como, por exemplo, uma reserva extrativista que impede interesses de resorts em uma área costeira, uma terra indígena no caminho proposto para um linhão de energia elétrica, um território quilombola em área com interesse mineral, uma floresta nacional submetida a uma frente de avanço da grilagem de terras, uma hidroelétrica em relação a comunidades de ribeirinhos etc.).
- 2.3. Produtos desse contexto, **contrários aos interesses dos povos e comunidades tradicionais** no Brasil, são, por exemplo:
 - 2.3.1. as **iniciativas legislativas** contrárias aos interesses de povos e comunidades tradicionais (tais como a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 205; PEC nº 187, PEC nº 343, Projeto de Lei - PL nº 490 de 2017; Projeto de Lei nº 1.610 de 1996; entre outras);
 - 2.3.2. as estimativas de **não atendimento de direitos e reivindicações de terras, territórios e áreas** para essas comunidades (117 terras indígenas ainda em estudo, além de 46 terras indígenas delimitadas e reservas indígenas en-

Conclusões

caminhadas para reconhecimento, com cerca de 2,2 milhões hectares; pelo menos 1.290 processos para titulação de terras de comunidades remanescentes de quilombola ainda abertos e 2.752 áreas quilombolas certificadas pela FCP ainda sem processo de regularização pelo Incra; cerca de 100 demandas pendentes solicitações de criação de reservas extrativistas e unidades de conservação similares, para os extrativistas, além de assentamentos diferenciados e outras tantas demandas não quantificadas de áreas para as comunidades tradicionais; além de inúmeros territórios, de comunidades tradicionais de diversos outros segmentos, não reconhecidos ou estabelecidos, vários inclusive ameaçados);

2.3.3. o **enfraquecimento**, em termos de poder político, de recursos orçamentários e de pessoal capacitado, de **instituições responsáveis** sobre os temas de interesse das populações tradicionais (como Funai, Incra, ICMBio, FCP, Ministério do Meio Ambiente - MMA e outras); e

2.3.4. a recente destruição ou **inviabilização de instrumentos de participação** social, que dava voz a estes grupos sociais para a definição e implementação de políticas públicas relativas.

3. Em termos de **resistência, organização e participação**, é claro que

3.1. há um **histórico de resistência** dos povos e comunidades tradicionais, em que pese o genocídio histórico de muitos povos indígenas, as perdas de vida e os sacrifícios enfrentados pelos povos e comunidades tradicionais ao longo das lutas pelo seu reconhecimento, pelo direito aos seus territórios e por

Conclusões

políticas públicas e programas adequados ao seu perfil social.

- 3.2. Os vários grupos sociais estão representados por **associações ou movimentos atuantes em nível nacional** ou subnacional (como, por exemplo, por meio: do Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS; da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Rurais Negras Quilombolas – Conaq; da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos - Confrem; Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - Apib; entre outras), por meio dos quais:
 - 3.2.1. vêm participando da elaboração de propostas de diplomas legais, e de propostas e da gestão de planos, programas, iniciativas e projetos (embora com contexto atual negativo para essa atuação), em que pese que
 - 3.2.2. o **nível de organização é variável**, nos diferentes níveis, do local ao nacional, nos vários grupos sociais e ao longo do tempo, em termos da relação com a sociedade em geral – reconhecendo que, em geral,
 - 3.2.2.1. há importante **organização interna, própria dos povos e das comunidades**, interessante para a sua gestão própria, mas
 - 3.2.2.2. nem sempre capaz de lidar com as **oportunidades e ameaças externas**, com o gerenciamento de projetos etc.
 - 3.2.3. Importante também lembrar que houve um crescimento significativo da organização

Conclusões

dos povos e comunidades tradicionais para reivindicar terras e políticas públicas, mas menos no sentido da capacidade de gestão dessas terras.

3.3. Além disso, há **conhecimento e reconhecimento internacional diferenciado** entre os grupos sociais tradicionais do Brasil.

3.3.1. Se por um lado, há **noção internacional e mobilização fortes em defesa de povos e terras indígenas amazônicos**, o mesmo não ocorre com relação a povos e terras indígenas no centro-sul e nordeste do Brasil.

3.3.2. Igualmente, **não há o mesmo conhecimento e reconhecimento internacional com relação a outras comunidades tradicionais** do Brasil, que é relativamente baixo.

3.3.3. A situação dos extrativistas amazônicos e de quilombolas é intermediária, fruto da projeção internacional da luta de Chico Mendes e da percepção internacional das consequências da escravidão.

3.3.3.1. Efetivamente, muitas vezes o forte reconhecimento internacional sobre a Amazônia e sobre os povos indígenas pode (e muitas vezes o faz) gerar sombras sobre os outros grupos. Pela suposta necessidade de simplificação na comunicação, não raro a mídia e projetos dão exclusividade para os povos indígenas em detrimento de outras comunidades tradicionais.

Conclusões

- 3.4. Vale registrar que **nem todos os povos e comunidades tradicionais atingiram os mesmos níveis de autoafirmação, de consciência de seus territórios e de capacidade de gestão.**
 - 3.4.1. Ainda há um conjunto significativo de **grupos sociais em processo de libertação** da opressão social do pensamento dominante ou nacional, com possibilidades de emergir com processos de autoafirmação e autoreconhecimento como grupo social culturalmente diferenciado e tradicional.
 - 3.4.2. Também há níveis diferenciados de consciência com relação aos seus direitos e abrangência de seus territórios.
 - 3.4.3. Esses processos, por vezes, podem gerar conflitos internos ou entre grupos sociais tradicionais (como por exemplo, parte dos extrativistas que se definem como índios ou quilombolas reivindicando áreas sobre os interesses de outros extrativistas, entre outros exemplos de fato).
4. Em termos de **resultados de bem-estar social e conservação da natureza**, podemos afirmar que
 - 4.1. **há melhoria da qualidade de vida para aquelas comunidades que alcançaram reconhecimento legal e social e o estabelecimento de seus territórios** (ou seja, territórios oficialmente reconhecidos e com consolidação territorial, inclusive segurança fundiária).
 - 4.2. Embora **faltando muito, ainda, em termos de implementação de políticas públicas** (por exemplo, de educação, saúde, moradia, água, energia etc.) e

Conclusões

de assistência técnica e crédito para **produção sustentável** e comercialização, estes todos que sejam **adequados aos contextos sociais e culturais desses povos e comunidades tradicionais**.

- 4.3. Os **territórios estabelecidos, na sua grande maioria, apresentam resultados em termos de conservação da natureza**, comprovados por meio de indicadores, tais como porcentagem de cobertura vegetal, **prestando importantes serviços à sociedade em geral**, inclusive em termos de redução de desmatamento e degradação de ecossistemas, conservação da biodiversidade, proteção de mananciais de água de interesse para abastecimento, equilíbrio climático, proteção de paisagens de interesse social, cultural, religioso e econômico, etc.
- 4.4. Reconhecendo que esses **resultados não são regulares em todos os casos**, considerando que **há territórios que estão sob disputa**, externa ou interna, que nem sempre estão sob governança dos povos e comunidades tradicionais, que alguns sofreram ações de outros grupos, mesmo que histórica e anteriormente etc.
 - 4.4.1. É pertinente esclarecer que a **conservação da natureza** e dos ecossistemas nessas terras, áreas ou territórios é **benéfica e desejável**, e faz parte do conceito de TICCA. No entanto, essa conservação, ou não, por si só, não define os direitos desses povos e comunidades sobre territórios e recursos naturais.
 - 4.4.2. A conservação da natureza, nesses territórios, pode incluir trechos mais preservados, mas também se relaciona com paisagens manejadas e espécies e recursos aproveitados de maneira sustentável.

Conclusões

- 4.5. Mas ainda é **relativamente baixo o nível de reconhecimento, por parte das estruturas governamentais e da sociedade**, sobre a relevância desses territórios para a conservação dos recursos naturais e serviços ecossistêmicos e sobre a capacidade de gestão dos próprios territórios pelos povos e comunidades tradicionais e,
 - 4.5.1. igualmente, na administração pública, não raro há restrições para que representantes de povos e comunidades tradicionais assumam funções administrativas ou gerenciais em funções públicas ou de projetos. E há dificuldade de compreender as possibilidades da gestão coletiva, pelas comunidades.

6.2. Conclusões sobre adequações e possíveis oportunidades com os TICCAs no Brasil

5. O conceito **TICCA** pode ser entendido como **uma forma de classificar e entender, do ponto de vista global, as diversas situações de povos e comunidades tradicionais e seus territórios e suas contribuições à conservação da natureza**.
 - 5.1. O conceito de TICCA evoluiu, a partir de reivindicações de grupos sociais (povos indígenas e outras comunidades tradicionais ou locais), em discussões e eventos internacionais e decisões de convenções e outros instrumentos internacionais.
 - 5.1.1. Hoje é **possível usar esse conceito em decisões internacionais**.
 - 5.1.2. E é possível buscar o reconhecimento internacional, que normalmente é genérico, mas potencialmente pode também ser específico.

- 5.2. Associados ao conceito de TICCA há instrumentos diferentes, tais como:
 - **reconhecimentos** em decisões de convenções e outras decisões internacionais;
 - reconhecimentos internacionais extralegais pela sociedade;
 - **registro** no “UNEP-WCMC” (“Departamento” da ONU Ambiente, o antigo Pnuma);
 - apoio do Consórcio TICCA, com orientações, apoio técnico, articulação etc.; e
 - financiamentos e projetos, entre outras possibilidades de apoio, mas eles não devem ser confundidos, uns com os outros, embora possam atuar juntos ou de forma integrada e em interesse mútuos.
6. Com base nas conclusões acima apresentadas, fica claro que **o conceito de TICCA**s (territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais), em si, **não é uma novidade no Brasil** e que há um conjunto significativo de leis e normas e políticas públicas para atender seus direitos e interesses.
 - 6.1. Não obstante, também é claro que **várias comunidades tradicionais teriam espaço de crescimento para seu conhecimento, apoio e reconhecimento internacional**, com potenciais benefícios em termos de possíveis decisões e recomendações internacionais, e mesmo projetos, que possam beneficiar seu ‘advocacy’ e sua atuação nacional e local, se reconhecidas internacionalmente como TICCAs.
 - 6.2. Às vezes, há uma tendência equivocada de considerar os TICCAs como uma possibilidade de mudança de denominação ou de categoria legal, em relação ao status dos territórios das comunidades tradicionais e povos indígenas no Brasil.

- 6.2.1. Em alguns casos, ocorre que se confundem as possibilidades de reconhecimento internacional, ou eventualmente de projetos, a adesão aos TICCAs como um novo nome, uma nova categorial legal ou algo obrigatório.
- 6.3. Há situações em que, por interesses externos, pressão, submissão ao pensamento dominante ou outras dificuldades, a reivindicação ou o atendimento para o **reconhecimento ou estabelecimento de territórios não contempla a totalidade das necessidades e diferentes áreas de uso de uma comunidade**, eventualmente restringindo-se somente as áreas com ocupação mais visível ou com uso mais frequente. Observa-se que comunidades com debates políticos mais amadurecidos são mais capazes de compreender a complexidade da dimensão de seus territórios e reivindicar por eles.
- 6.4. A relativa forte equivalência entre os povos e comunidades tradicionais no Brasil tratados neste relatório e o conceito de TICCA, levou a necessidade de destacar que há **povos e comunidades ainda em processo de autoafirmação e os territórios em processo de definição, reconquista ou em disputa**.
- 6.4.1. Dessa forma, considerando que há áreas ocupadas ou usadas por outros, **nem sempre, nessas áreas, há governança estabelecida e resultados de conservação já estabelecidos**.
- 6.5. Há também situações onde é importante considerar, não só o direito ao território, mas **também o acesso aos recursos naturais**, inclusive em propriedades alheias (como, por exemplo, no bem conhecido caso das quebradeiras de coco-babaçu – e que poderia ser considerado também na equivalência a casos de necessidades de dessedentação

Conclusões

de rebanhos de comunidades tradicionais de pastores nômades em outros continentes), ou o **compartilhamento de acessos a espaços e a recursos naturais** (como eventualmente pode ocorrer em áreas de pesca, a exemplo dos acordos de pesca na Amazônia e que poderiam ser aplicados em outras condições).

6.6. O uso do **conceito TICCA e a implementação de instrumentos** a ele associados, tal como o reconhecimento internacional e o apoio de decisões e apoio material, **podem ser usados no sentido do apoio ao avanço das lutas locais e nacionais.**

6.6.1. Os reconhecimentos, os conceitos e os registros podem **facilitar articulações internacionais**, especialmente se pelos próprios povos e comunidades tradicionais, como por exemplo em estratégias pan-amazônicas, em interações pan-pantaneiras, em propostas latino-americanas etc.

7. Considerando as equivalências entre os povos e comunidades tradicionais no Brasil e o conceito de TICCA, assim como eventuais vantagens e desvantagens dos potenciais caminhos e instrumentos associados a TICCAs, foi possível estabelecer, de forma inicial e tentativa, um agrupamento dos **grupos sociais tradicionais no Brasil, em relação ao potencial nível de custo e benefício para buscar reconhecimento internacional** (em ordem de progressão positiva):

(A) povos indígenas;

(B) comunidades quilombolas;

(C) comunidades extrativistas, tanto (C.i) em reservas extrativistas e unidades de conservação similares

Conclusões

(RDS's e flonas); como aqueles (C.ii) em assentamentos diferenciados; além das

(C.iii) demais comunidades tradicionais que produzem e conservam seus territórios sem ou com pouca proteção ou apoio, tais como ribeirinhos, comunidades de fundo e fecho de pasto, faxinais, geraizeiros, vazanteiros, apanhadoras de sempre vivas etc. (inclusive aquelas em APAs); e

(D) quaisquer povos e comunidades tradicionais situados em condição de conflitos específicos com projetos e obras, nas frentes de desmatamento, junto a garimpos e fronteiras agropecuárias. (Em grau muito menor, mas em situação também difícil, podem estar alguns casos de comunidades tradicionais com suas atividades oprimidas em unidades de conservação de categorias do grupo de proteção integral, em qualquer dos três níveis de governo.)

(Há diferenças internas a cada conjunto, mas que são relativamente menores que na comparação com as diferenças entre conjuntos.)

7.1. Associado a isso, entendemos que alguns dos elementos que podem ser considerados para uma estratégia, ponderando vantagens e desvantagens, ou custos e benefícios de ações, seriam:

- Reconhecimento de sua tradicionalidade
- Identificação de seu território
- Defesa de seus direitos
 - a terra ou território
 - de acesso aos recursos naturais
 - a qualidade de vida
- Reconhecimento internacional para
 - viabilizar articulações com vizinhos,

Conclusões

- fortalecer as lutas locais ou
- facilitar acesso a projetos e recursos
- Apoio para produção sustentável
- Apoio financeiro para fortalecimento da governança e da gestão ambiental e territorial
- Mudanças nas perspectivas das lutas locais
- Oportunidade para inclusão em programa de pagamentos por serviços
- ambientais e outros tipos de apoios
- Entre outros.

Com isso (itens vii e vii.i acima), obtemos uma tabela experimental (tabela 6.1), a qual expressa, de forma inicial e tentativa, a relação custos/benefícios de ações que povos e comunidades tradicionais do Brasil possam querem empreender associadas ao conceito de TICCA e o conhecimento e reconhecimento internacional, de maneira a subsidiar possíveis estratégias que considerem vantagens e desvantagens dessas ações. (Na tabela os símbolos '+' e '-' procuram expressar, desde a situação mais positiva '+++', até a mais negativa '---', com relação a custos/benefícios.)

Tabela 9.1. Possíveis análises baseadas na relação custo/benefício de ações

			Reconhec/o tradicional/e	Identific. território	Defesa direitos			Reconhec/o internacional	apoio produção sustentável	apoio financeiro	mudanças lutas locais	pagamentos serviços ambientais	...
					território	acesso recursos naturais	qualidade de vida						
Terras indígenas (A)	homologadas ou declaradas		---	---	-++	-++	-++	---	-++	---	---	---	+++
	em estudo, retomada ou autodemarcação		-++	-++	+++	---	-++	++	-++	++-	++-	++-	+-
Territórios quilombolas (B)			-++	-++	-++	+++	+++	+++	+++	+++	---	---	+++
Comunidades extrativistas	unidades de conservação (UCs) (C.i)	reservas extrativistas e similares	-++	-++	+++	+++	+++	+++	-+++	+++	-++	-++	+++
	APAs	APAs	+++	+++	-++	-++	-++	+++	-++	+++	+++	-++	+++
	UCs proteção integral	UCs proteção integral	-++	-++	-++	-++	-++	-++	-++	-++	-++	-++	-++
	assentamentos diferenciados (C.ii)		-++	-++	-++	-++	-++	+++	-+++	-++	-++	-++	++-
Comunidades tradicionais	sem ou com pouca proteção ou apoio (C.iii)	Comunidades de fundo de pasto	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
	Faxinais	Faxinais	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
	Gerais eiros	Gerais eiros	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
	Vazanteiros	Vazanteiros	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
	Pantaneiros	Pantaneiros	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
											
Em situação de conflitos (D)			+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
...											

7. Recomendações

e oportunidades



Recomendações e oportunidades

A partir das conclusões acima apresentadas, e pelos dados, pelos relatos, pelas avaliações e análises que este relatório recolheu e empreendeu, indicamos abaixo algumas recomendações sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil e sobre adequações e possíveis oportunidades com os TICCAs no Brasil.

7.1. Recomendações sobre povos e comunidades tradicionais no Brasil

1. Temas no âmbito do **Poder Legislativo** (de qualquer nível, mas predominantemente federal):
 - 1.1. O **arquivamento imediato de todas as medidas legislativas que violam os direitos** fundamentais dos povos indígenas e quilombolas que estejam em desacordo com os direitos conquistados na Constituição Brasileira de 1988 e em outros instrumentos legais.
 - 1.2. Que todas as medidas legislativas que dizem respeito aos povos indígenas e seus territórios sejam reunidas e debatidas no bojo do **projeto de lei para melhoria do Estatuto do Índio**.
 - 1.3. Que seja proposta medida legislativa que assegure o **livre acesso das comunidades tradicionais aos recursos naturais ou à biodiversidade de uso tradicional**, bem como a conservação dessas áreas e espécies, tornando-as imune ao corte e queima, pois são fundamentais para a vida dessas comunidades (p.ex.: Babaçu Livre, Mangaba Livre, Sempre Vivas e outras) – princípio do acesso equitativo aos recursos naturais.
 - 1.4. Que sejam estabelecidas **zonas livres de transgênicos e agrotóxicos** no entorno das terras indígenas, territórios quilombolas e das áreas das

Recomendações

e oportunidades

comunidades extrativistas e outras comunidades tradicionais.

2. Temas no âmbito do **Poder Executivo** (de qualquer nível, mas predominantemente federal):
 - 2.1. Que seja estabelecido um **instrumento administrativo que limite alterações nas áreas em estudos** pela Funai, Incra e ICMBio para reconhecimentos de territórios tradicionais (p.ex.: proíba novos desmatamentos, atividades poluidoras e degradadoras), a fim de resguardar a conservação dessas áreas para os povos indígenas, quilombolas, extrativistas e outras comunidades tradicionais.
 - 2.2. Que seja **reestabelecida a governança da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena** (Pngati) e retomado os espaços formais de diálogo (CNPI, CG Pngati e Comitês Regionais da FUNAI) para o controle social das políticas públicas para povos indígenas, povos e comunidades tradicionais.
 - 2.3. Que o Estado **implemente a Pngati e apoie seus instrumentos de gestão ambiental e territorial**.
 - 2.4. Que a **Instrução Normativa nº 01 de 2017 da Advocacia Geral da União (AGU) seja suspensa**, à luz dos entendimentos proferidos pelo Ministério Público Federal (MPF) e se retomem as demarcações suspensas por essa razão.
 - 2.5. Que sejam estabelecidas **forças-tarefa para demarcação das terras indígenas e titulação dos territórios quilombolas** e criada uma sala de situação para acompanhamento da evolução dos processos, com transparência e controle social.

Recomendações e oportunidades

- 2.6. Que sejam **reconhecidas formalmente as autode-marcações** realizadas pelos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais;
- 2.7. Que a **Convenção nº 169 da OIT seja cumprida** principalmente no que tange à consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas, quilombolas e comunidades extrativistas e outras tradicionais em medidas administrativas ou legislativas que afetem seus territórios.
- 2.8. Que seja **fortalecida a atuação da Comissão Nacional das Reservas Extrativistas** (Conarex) no âmbito do ICMBio (gestão de unidades de conservação federais) e do MMA (políticas públicas de apoio a conservação e às comunidades extrativistas).
- 2.9. Que seja encaminhado para aprovação e publicação a proposta, pela Conarex, de **decreto de regulamentação da categoria Reserva Extrativista de unidades de conservação**.
- 2.10. Que seja implementado pelo MMA o **funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação** (indo para além da lei e do conjunto de unidades de conservação), promovendo integração na criação (complementar) e gestão de unidades de conservação dos três níveis de governo, com apoio técnico e financeiro, especialmente para as categorias e unidades de conservação específicas com populações tradicionais.
- 2.11. Que haja **reconhecimento e fortalecimento da capacidade de gestão das comunidades tradicionais** e implementação de mecanismos e normas para efetiva **gestão compartilhada** de reservas extrativistas e similares.

Recomendações e oportunidades

- 2.12. Que possa haver integração nacional (nos três níveis de governo) para **capacitação conjunta, tanto de instituições e servidores, como de representantes de comunidades tradicionais**, por exemplo com cursos na AcadeBio nos quais ambos atores sociais possam ser instrutores e alunos.
- 2.13. Extensão do típico trabalho do ICMBio com extrativistas em resex's, RDS's e flonas, também para as comunidades tradicionais em APAs. Além da integração e apoio das instituições subnacionais gestoras de unidades de conservação.
- 2.14. Implementação do **Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas**, especialmente no que toca o interesse dos povos e comunidades tradicionais, particularmente aqueles mais vulneráveis, como por exemplo os pescadores artesanais.
- 2.15. Que seja estabelecido um **sistema único de registros das terras indígenas, territórios quilombolas e territórios de outras comunidades extrativistas ou tradicionais**, tomando por base o atual trabalho de cadastro do Ministério Público Federal, conectado a um sistema de monitoramento intensivo dessas áreas para protegê-las de desmatamentos ilegais, roubos de madeira e de incêndios florestais.
- 2.16. Que seja publicado **decreto instituindo a Política de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQ)**.
- 2.17. Que seja **implementado o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas** (Planafe), inclusive no tocante a busca de mecanismo de defesa das outras comunidades tradicionais (fora de reservas extrativistas e similares

Recomendações

e oportunidades

e de assentamentos diferenciados) e de reconhecimento de seus territórios.

- 2.18. Que seja dada continuidade na **interação de atividades entre Funai e ICMBio quando há interfaces entre terras indígenas e unidades de conservação federais**, com constituição de comissão permanente para analisar e dar diretrizes para esses casos, considerando as possibilidades de dupla afetação quando for mais indicado.
- 2.19. Que seja dada continuidade na **interação de atividades entre Incra, FCP e ICMBio quando há interfaces entre territórios quilombolas e unidades de conservação federais**, com constituição de comissão permanente para analisar e dar diretrizes para esses casos, considerando as possibilidades de dupla afetação quando for mais indicado. Assim como recomendação similar para os casos de unidades de conservação estaduais mais relevantes para esse tema.
- 2.20. Que sejam fortalecidos o procedimento e a orientação dos órgãos para o estabelecimento de **termos de compromissos**, via negociação e acordos, **para os casos de comunidades tradicionais em unidades de conservação do grupo de proteção integral**, bem como as condições para sua implementação e monitoramento pelos órgãos gestores de unidades de conservação.
- 2.21. Que se discuta amplamente com a sociedade **regulamento específico para regularização fundiária de outras comunidades tradicionais** (comunidades não indígenas, não quilombolas e além das reservas extrativistas e assentamentos diferenciados) e que se defina o órgão responsável pelo reconhecimento e titulação coletiva dessas comunidades.

Recomendações e oportunidades

3. Temas de **responsabilidade conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo** (de qualquer nível, mas predominantemente federal):
 - 3.1. Que seja **recomposta a força de trabalho e os orçamentos dos órgãos responsáveis pela coordenação das políticas públicas** que interessa aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (tais como Funai, Incra, FCP e ICMBio).
4. Temas com possibilidade de **atuação de vários atores sociais**, públicos e privados, assim como organizações da sociedade civil e dos próprios povos e comunidades tradicionais:
 - 4.1. Promoção de atividades de apoio à **organização social e institucional dos povos e comunidades tradicionais**.
 - 4.2. Promoção de atividades de **capacitação para gestão de projetos, gestão ambiental e territorial de suas áreas**.
 - 4.3. Que seja aprovado o **Projeto de Lei 4741/2019**, que estabelece diretrizes e objetivos para as **políticas públicas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais**.

7.2. Recomendações sobre adequações e possíveis oportunidades com os TICCAs no Brasil

Tipicamente são temas com possibilidade de atuação de vários atores sociais, públicos e privados, assim como organizações da sociedade civil, mas predominantemente do interesse dos próprios povos e comunidades tradicionais:

5. **Não se deve considerar TICCA como uma nova denominação ou uma categoria legal**, nem mesmo deve se

Recomendações e oportunidades

pensar na necessidade de uma adesão obrigatória, mas sim entender TICCA como um conceito usado internacionalmente ao qual os povos e comunidades tradicionais podem eventualmente se associar se entenderem que é benéfico para seu fortalecimento. (Ver elementos de uma estratégia, abaixo.)

6. A definição dos **limites das áreas**, terras ou territórios deve incluir: as áreas de ocupação mais visível (construções, lavouras etc.); as áreas de uso de recursos naturais; e as áreas de valor simbólico, cultural ou místico, **todas necessárias para a reprodução social, cultural e econômica dos povos e comunidades tradicionais**.
7. Para **possíveis estratégias, dos povos e comunidades tradicionais do Brasil, que considerem vantagens e desvantagens, ou custos e benefícios, de ações associadas ao conceito de TICCA e o conhecimento e reconhecimento internacional**, recomendamos:
 - Entender a importância (relativa) dos movimentos internacionais;
 - Procurar reconhecimentos internacionais para fortalecer as lutas internas;
 - Analisar conscientemente as vantagens e desvantagens;
 - Engajar nas melhores oportunidades para fortalecimento das lutas e das contribuições à sociedade;
 - Aprofundar o debate sobre os limites do território, a sustentabilidade e a gestão ambiental dos territórios;
 - Articular lutas regionais – por bioma, com países vizinhos, por continente etc.;
 - Orientar as organizações e os profissionais, que atuam com os povos e comunidades tradicionais e os TICCA, sobre os interesses dessas comunidades;
 - Acordar uma estratégia, adaptada ao Brasil, com intercâmbios com outros países e integrada com os debates no nível global, considerando:
 - não perder o que já temos no Brasil;

Recomendações

e oportunidades

- estarmos dispostos a ensinar e aprender; e
- evitarmos provincianismos no sentido de que “nos bastamos” ou “resolvemos tudo por aqui”;

- Aprofundar e verificar predefinições em estudos de caso;
- Pensar em grandes articulações e projetos; e
- Lutar com estratégia, paciência, empatia e compaixão.

8. Seguindo com esse raciocínio, para a construção **estratégica no Brasil associada a TICCAs**, recomendamos:

- Considerar atividades anteriores (como as 2 oficinas sobre TICCAs realizadas em Corumbá, em 2018 e 2019) e as iniciativas do Consórcio TICCA no Brasil já iniciadas;
- Disseminar o conceito e os instrumentos para o maior número de organizações para que conheçam e possam contribuir com o debate nacional acerca das TICCAs;
- Partir da oficina de Brasília, de agosto de 2019 e deste relatório (apresentado em 2020) como esboço de uma estratégia nacional inicial;
- Partindo para próximas etapas, **buscar financiamento de projetos** focados em fortalecimento da governança e de instrumentos de gestão ambiental e territorial para territórios equivalentes a TICCAs no Brasil, com as seguintes etapas:
 - **testar** conceitos e propostas em estudos de caso (em 2020-21);
 - pactuar a estratégia nacional e proposta de projeto de maior envergadura (em 2021-2022); e
 - **implementar projetos maiores para fortalecimento da governança e de instrumentos de gestão ambiental e territorial** para territórios equivalentes a TICCAs no Brasil (em 2021-2028).

Notas



1 Notas introdutórias

2 Considerando os objetivos deste relatório e a associação do texto principal com as notas, o estilo de redação privilegia a possibilidade de duas formas de leitura, com uma versão mais sintética, expressada pelo texto principal, e uma versão mais para estudos e aprofundamentos, incluindo nesta versão as notas de fim de texto. Nestas notas estarão expressas as fontes, de forma mais ou menos explícita ou completa, e trechos de citação a partir das fontes, de forma a compor texto mais completo para estudos e aprofundamentos, com diálogos entre este relatório e suas fontes.

Algumas fontes estão opcionalmente em inglês e em espanhol, como por exemplo os textos das convenções ou outros documentos oficiais internacionais mais importantes. Neste relatório não houve uma preferência definitiva e única, considerando que entre os brasileiros há os mais acostumados com o inglês (muitas vezes mais frequente em literatura científica ou técnica internacional) e outros que podem ter acesso mais fácil ao espanhol (inclusive por similaridade), mas considerando também que em textos internacionais (globais) é mais frequente a redação original ser em inglês para depois haver tradução para o espanhol e nos textos (internacionais) regionais é mais frequente o caminho inverso. Quando possível ambas foram citadas, mas normalmente só uma avaliada.

3 Neste relatório, por razões de uso anterior, uso institucional e padronização, foi adotada a forma “TICCAs” para exprimir territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades tradicionais e locais.

Mas esse formato não vale para todos casos de siglas e acrônimos.

Não há padronização unânime sobre siglas e acrônimos. Considerando as regras mais clássicas e formais do português e os modos usuais, inclusive em alguns manuais de redação, não se adota neste relatório a obrigatoriedade de apresentação de siglas ou acrônimos com todas as letras em maiúsculas, especialmente quando forem acrônimos (verbalizados tipicamente como uma palavra) e em siglas ou acrônimos com mais de três letras (portanto, exceto quando forem siglas em até três letras), quando não tipicamente soletrados. (Parte da confusão se deve à adoção de padrão do inglês em textos em português, pois são diferentes.) Se adota neste relatório o plural de siglas e acrônimos acrescentando “s” ao final, exceto em casos que terminem em ‘s’ ou ‘x’, acrescentando “s”.

Ver exemplos, nem sempre totalmente consistentes, em:

- ▶ Estadão. 2020. Manual de redação, incluindo “abreviaturas” (em <https://www.estadao.com.br/manualredacao/esclareca/abreviaturas>), “siglas” (em <https://www.estadao.com.br/manualredacao/esclareca/s>), “plural de siglas” (em <https://www.estadao.com.br/manualredacao/esclareca/p>) etc., com última consulta em 2020 abr. 28. O Estado de São Paulo.
- ▶ Senado Federal. 2020. Manual de Comunicação da

Secom, incluindo “abreviatura” (em <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/abreviatura>), “siglas”, (em <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/redacao-e-estilo/estilo/siglas>) etc., com última consulta em 2020 abr. 28. Senado Federal.

- ▶ Folha Online. 2020. Círculo Folha, incluindo “abreviatura” (em https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/manual_texto_a1.htm), [sigla] (em https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/manual_texto_s.htm) etc., com última consulta em 2020 abr. 28. Folha de São Paulo.

4 A definição é detalhada e discutida mais adiante.

5 Dessa forma, considerando as áreas ocupadas ou usadas por outros, nem sempre, nessas áreas, há governança estabelecida e resultados de conservação já apresentados.

6 Notas do capítulo 1

7 Fonte:

- ▶ SiBBR. 2019. **Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira** (SiBBR), <https://www.sibbr.gov.br/>, com última consulta em 2020 jul. 13.

8 Fonte:

- ▶ JBRJ. 2019a. Flora do Brasil 2020 em construção, <http://floradobrasil.jbrj.gov.br/>, com último acesso em 2020 jul. 13. Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

9 Fonte:

- ▶ JBRJ. 2019b. Catálogo Taxonômico da Fauna do Brasil (CTFB), <http://fauna.jbrj.gov.br/fauna/listaBrasil/PrincipalUC/PrincipalUC.do>, com último acesso em 2020 mai. 11. Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

10 Em geral, os ecossistemas litorâneos terrestres têm sobreposição com os biomas que chegam até costa.

11 Mas está em curso a demanda de ampliação da Zona Econômica Exclusiva do país para incorporação de toda a extensão da plataforma e talude continentais. Com essa área ampliada, a área marinha com algum nível de autoridade nacional se equipara com o tamanho da Amazônia brasileira. Essa área começa a ser chamada por alguns de “Amazônia Azul”.

12 Fonte:

- ▶ Brasil (MMA). 2019a. Ministério do Meio Ambiente, <https://www.mma.gov.br/informma/item/6618-abiodiversidade-na-zona-costeira-e-marinha-do-brasil?tmpl=component&print=1>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Ministério do Meio Ambiente (MMA).

13 Fonte:

- Brasil. 1988 (e posteriores). Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. (Com emendas.) [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, com última consulta em 2019 jul. 22.]

14 Fonte:

- IBGE. 2019a. Cidades e Estados, <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados> e seguintes, com último acesso em 2019, jul. 25. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

15 Fonte:

- MPF, 6ª Câmara - Populações Indígenas e Comunidades tradicionais, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6>, com última consulta em 2002 mai. 12.

16 Fonte:

- MPF, 4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR4>, com última consulta em 2020 mai. 27.

17 Várias fontes (em ordem alfabética e de data, sem hierarquia explícita), por exemplo:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, artigos 127 a 130A, entre outros
- CNMP. 2019 Apresentação, <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).
- MPF. 2019d. 6ª Câmara - Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Ministério Pùblico Federal (MPF).
- MPF. 2019f. 4ª Câmara - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR4>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Ministério Pùblico Federal (MPF).

No Ministério Pùblico há também estruturas especializadas, normalmente acompanhando a estrutura do Poder Judiciário, mas de relativo menor interesse para este relatório.

18 Várias fontes (em ordem alfabética e de data, sem hierarquia explícita), por exemplo:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, artigos 101 a 110 e 125 entre outros.
- CNJ. 2019. Quem somos e visitas, <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Conselho

Nacional de Justiça (CNJ).

- STF. 2011. Sistema Judiciário Brasileiro: organização e competências, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF).
- STF. 2019. A Constituição e o Supremo, <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1125>, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF).
- STJ. 2019. Atribuições, <http://www.stj.jus.br/sites/portalg/Institucional/Atribuicoes>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Brasil, Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Há estruturas especializadas (Militar, Eleitoral etc.), de relativa menor importância para este relatório.

19 Nota com comentários e fontes sobre competências, válidos para os vários parágrafos sobre esse tema.

Conforme a Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 1988, *op. cit.*), temos:

- Artigo 21, sobre competências da União, incluindo os incisos:
 - "IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...]
 - XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
 - XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; [...]
 - XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa."
- Artigo 22, sobre a competência privativa da União, incluindo os incisos:
 - "XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalúrgica; [...]
 - XIV - populações indígenas".
- Artigo 23, sobre matérias de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo os incisos:
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos"; e

- Artigo 24, sobre matérias de competência concorrente, incluindo os incisos:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto; [...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação".

O artigo 24 diz também:

"§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

Sobre as competências estaduais, diz também, em seu artigo 25: "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição" e respectivo parágrafo

"§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição".

Retirando-lhes, portanto, aquelas competências mencionadas como exclusivas da União.

As competências municipais também são abordadas no artigo 30 ("compete aos municípios"), com especial interesse aqui nos incisos:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."

Sobre o Distrito Federal, no artigo 32, diz:

"§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios."

Há que diferenciar a competência legislativa, mencionada nos artigos 22 e 24, da administrativa, nos artigos 21 e 23 (que não mencionam explicitamente). Nesse sentido, a competência privativa da União e a concorrente são do âmbito legislativo. Sendo que a competência, exclusiva da União, é a comum, dos três níveis, são do âmbito administrativo. Não ajuda o fácil entendimento o fato de que há artigos que não mencionam a esfera de competência, inclusive os artigos 25 e 30, os quais, diferente dos artigos 21 e 23, se referem também a competência legislativa. Já o artigo 32 é novamente explícito quanto à competência legislativa (diferente dos artigos 25 e 30). Ou seja, há artigos por tipo de competência e artigos por nível de ente federativo.

Embora a divisão ou atribuição de competências esteja concentrada nos artigos 21 (competência administrativa exclusiva da União), 22 (competência legislativa privativa da União), 23 (competência administrativa comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios), 24 (competência legislativa concorrente entre União, estados e Distrito Federal), 25 (competência dos estados), 30 (competência dos municípios) e 32 (competências do Distrito Federal), há também definição de competências (direta ou indiretamente), pela Constituição Brasileira, ao tratar de temas.

Muito disso tem sido objeto de interpretações, concordantes e divergentes. As principais polêmicas talvez sejam, tanto aquelas relativas às competências municipais, sobretudo ao buscar definir a predominância de interesses locais, diferenciando-os das orientações gerais pela União e pelos estados –ambas definições não explícitas, objetivas–, assim como também quando envolvem temas sobre os quais foram definidas competências temáticas diferentes.

Várias outras fontes (em ordem alfabética e de data, sem hierarquia explícita), por exemplo:

- Benedet, R. 2009, Lei nacional x lei federal, 2009 set. 15, <http://advogadospublicos.blogspot.com/2009/09/artigo-lei-nacional-x-lei-federal.html>. Advocacia Pública.
- Gabriel, I.M. 2010. O Município na Constituição brasileira: competência legislativa, <https://jus.com.br/artigos/14240/o-municipio-na-constituicao-brasileira-competencia-legislativa>, em 2010 jan., com última consulta em 2019 set. 30. Jus.com.br.
- Ganem, L.W. 2020. O modelo de repartição de competências na república federativa do Brasil e a competência legislativa supletiva dos municípios, https://lex.com.br/doutrina_27855617_O_MODELO_DE_REP

PARTICAO_DE_COMPETENCIAS_NA_REPUBLICA_FEDERATIVA_DO_BRASIL_E_A_COMPETENCIA_LEGISLATIVA_SUPLETIVA_DOS_MUNICIPIOS.aspx, com última consulta em 2019 set. 30. Porto Alegre: Lex Magister.

- ▶ Leme Machado, P.A. 2009. A competência ambiental na Constituição Federal e uma possível lei complementar. In: Oliveira F., E.; Ahmed, F.; Aceti Jr., L.C.; Murad, J. & Grau N., W. (coords.) *Advocacia Ambiental: Segurança Jurídica para Empreender*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris Editora. (Disponível em <http://www.unimep.br/~pamachad/COMPETENCIA%20AMBIENTAL%20E%200%20ARTIGO%2023>, com última consulta em 2019 set. 30.)
- ▶ Leuzinger, M.D. & Graf, A.C. 1998. O tratamento constitucional do meio ambiente: repartição de competências em matéria ambiental. XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado, Tese 17. Campos de Jordao, 30 ago.-03 set. 1998. (Disponível em www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/Congresso/ztese17.htm, com última consulta em 2019 set. 30.)
- ▶ Mukai, T. 1991. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: R. Dir. Adm., 184: 86-96. (Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44314/47781>.)
- ▶ Pires de Carvalho, R.S. 2019 A competência comum ambiental e a Lei Complementar 140/2011, <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39859/a-competencia-comum-ambiental-e-a-lei-complementar-140-2011>, com última consulta em 2019 set.30. Conteúdo Jurídico.
- ▶ Rodrigues Marques, M.de F. 2013. A repartição das competências constitucionais em matéria ambiental entre as pessoas políticas - o papel do município, <https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/153070806/a-reparticao-das-competencias-constitucionais-em-materia-ambiental-entre-as-pessoas-politicas-o-papel-do-municipio>, de 2013 jun. 24, com última consulta em 2019 set. 30. Jusbrasil.

20 Várias fontes (em ordem alfabética e de data, sem hierarquia explícita), por exemplo:

- ▶ Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, artigos 22, 23 24, 129, 170, 186, 215, 216, 225, 231 e outros, e artigos 67 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).
- ▶ Brasil. 2003. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm, com último

acesso em 2019 set. 30.]

- ▶ Brasil. 2010. Lei n° 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Brasil. 2011. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Lcp140.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Santos, V.R.L. 2014. Legitimidade ad causam da União nos litígios judiciais envolvendo direitos de comunidades remanescentes de quilombolas, <https://jus.com.br/artigos/26298/legitimidade-ad-causam-da-uniao-nos-litigios-judiciais-envolvendo-direitos-de-comunidades-remanescentes-de-quilombolas>, com última consulta em 2019 set. 30. Jus.com.br.
- ▶ São Paulo. 1997. Lei nº 9.757, de 15 de setembro de 1997, dispõe sobre a legitimação de posse de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos em atendimento ao artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. [Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9757-15.09.1997.html>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Valerio, E.F. & Seguro, P. S. 2014. Comunidades remanescentes de quilombos e o ministério público. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo, Núcleo de Políticas Públicas. [Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_Politicas_Publicas/ArtigosEstudos/NPPartValeRibeira/Comunidades%20remanescentes%20de%20quilombos%20e%20minist%C3%A9rio%20p%C3%A9Blico.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

Os temas de conservação da natureza ou do meio ambiente aparecem na Constituição Brasileira de várias formas, sem serem necessariamente sinônimos em termos técnicos estritos, como, por exemplo: proteção, preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; preservação das florestas, da fauna e da flora e de suas funções ecológicas e espécies; conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais;

preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais; manejo ecológico das espécies e ecossistemas; definição, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; proteção ao patrimônio e sítios de valor histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico e às paisagens naturais notáveis; e utilização adequada dos recursos naturais. De forma interessante, considera os sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico, como patrimônio cultural brasileiro. (*Constituição Brasileira, op. cit.*, por exemplo artigos 23, 24, 129, 170, 173, 186, 200, 216, 225.)

Há entendimento de que a União pode participar em processos judiciais sobre territórios quilombolas, mesmo quando não for titular da terra:

"É de se ressaltar, ainda, que mesmo quando a União não compuser inicialmente um dos polos da lide, sua participação em eventual ação judicial atinente à temática aqui tratada poderá fundar-se no permissivo contido no art. 5º da Lei 9.469/97, denominada pela doutrina de intervenção anômala.

"Assim, é de se concluir que a União possui interesse em intervir nas ações judiciais que digam respeito à proteção e preservação das áreas ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas, mesmo quando referidas terras não estejam sob o domínio daquele ente federativo." (Santos, 2014, *op. cit.*)

O Decreto nº 4.887, de 2003, estabelece que cabe à União e aos estados e municípios, de forma concorrente, a regularização de territórios quilombolas:

"Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

► Brasil, 2003, *Decreto nº 4.887, op. cit.*

21 Idealmente poderia haver melhor coordenação entre os três níveis da federação, por exemplo, com unidades de conservação maiores e protegendo valores nacionais sob responsabilidade do governo federal, e, gradativamente, as menores e de importância mais subnacional ou local, sob responsabilidade dos governos estaduais (e distrital) e municipais. Seria também interessante haver integração de fato entre os subsistemas, com funcionamento correspondente deles, em campos como financiamento, atuação na promoção do turismo e dos usos sustentáveis de recursos naturais por populações tradicionais e na fiscalização, entre outros. Isso deveria valer inclusive para as categorias de unidades de conservação com maior interesse para as populações tradicionais, como as reservas extrativistas e similares (muito concentradas no nível federal). Mas não vemos essa integração e complementariedade ocorrendo atualmente. A coordenação do Snuc é praticamente inexistente, além da integração de dados

do conjunto de unidades de conservação de todos os níveis. Há interesses, mas também resistências de haver uma coordenação nacional. Ao contrário, parece haver uma tendência de reversão da promoção da descentralização nas últimas décadas, de fato concentrando responsabilidades mais no nível federal – como se o clamor de maior autonomia de estados e municípios ocorresse mais para os outros temas, deixando a responsabilidade para com os espaços territoriais protegidos, assim como com os povos e comunidades tradicionais, mais para o nível federal.

Várias fontes (em ordem alfabética e de data, sem hierarquia explícita), por exemplo:

- Brasil. 1981. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]
 - Brasil. 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]
 - Brasil, 2011, Lei Complementar nº 140, *op. cit.*
- 22 Fonte:
- IBGE. 2019b. PIB cresce 1,1% em 2018 e fecha ano em R\$ 6,8 trilhões (2019 fev. 28), <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23886-pib-cresce-1-1-em-2018-e-fecha-ano-em-r-6-8-trilhoes> (com último acesso em jul. 25). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- 23 Fonte:
- IBGE, 2018. Pobreza aumenta e atinge 54,8 milhões de pessoas em 2017 (2018 dez. 05, com atualização em 2019 jun. 28), <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23299-pobreza-aumenta-e-atinge-54-8-milhoes-de-pessoas-em-2017> (com último acesso em jul. 25). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- 24 Fonte:
- Menezes, F. & Januzzi, P. 2018. Com o aumento da extrema pobreza, Brasil retrocede dez anos em dois. Teoria e Debate, edição 170, 2018 mar. 07, <https://teoriaedebate.org.br/2018/03/07/com-o-aumento-da-extrema-pobreza-brasil-retrocede-dez-anos-em-dois/> (com última consulta em 2019 set 30). São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- 25 Fonte:

- ▶ Caisan. 2018. *Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com Foco na Desnutrição a partir da Análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI)* 2016. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan). 131 p.
- 26 Fonte:
- ▶ IBGE 2019c. População rural e urbana; Conheça o Brasil, <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>, com última consulta em 2019 jul.25. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (IBGE Educa; Jovens.)
- 27 Fonte:
- ▶ Anjos, R.S.A. dos. 2011. Cartografia da diáspora África–Brasil. *Revista da Anpege*, v.7, n.1, pp. 261–274. (DOI: <https://doi.org/10.5418/RA2011.0701.0022>) (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia - Anpege.) [Disponível em <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6570/3570>.]
- 28 São grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, segundo Decreto nº 6.040, de 2017.
- Fonte:
- ▶ Brasil. 2017. Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- 29 Fontes:
- ▶ Funai. 2012. Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas. Brasília: Fundação Nacional do Índio (Funai).
 - ▶ IBGE s.d. O Brasil Indígena. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Fundação Nacional do Índio (Funai), Ministério da Justiça, Brasil, 5 p. [Disponível em <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2013/img/12-Dez/pdf-brasil-ind.pdf>, com última consulta em 2019 set. 24.]
- 30 Fonte:
- ▶ Carneiro da Cunha, M. 2012. *Índios no Brasil: História, Direitos e Cidadania*. Coleção Agenda Brasileira, pp. 1–25.
- 31 Fonte:
- ▶ Marchant, 1980, apud Carneiro da Cunha, 2012, op. cit.
- 32 Do original: “Farage & Santilli, in Carneiro da Cunha (org.) 1992”.
- 33 Fonte:
- ▶ Carneiro da Cunha, 2012, op. cit.
- 34 Fontes:
- ▶ Funai, 2012, op. cit.
 - ▶ IBGE s.d., op. cit.
- 35 Fontes:
- ▶ IBGE. 2020. Nota técnica Base Indígena e Quilombola, a partir de <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3.html>, com última consulta em 2020 mai. 11. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
 - ▶ IBGE. 2020. Brasil Indígena (mapa folder), a partir de <https://indigenas.ibge.gov.br/estudos-especiais-3.html>, com última consulta em 2020 mai. 11. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- 36 Fonte:
- ▶ Inpe. 2019. Prodes - Amazônia, <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes> e seguintes, com última consulta em 2019 set. 30. São Jose dos Campos, SP: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Coordenação Geral de Observação da Terra.
- 37 Fonte:
- ▶ Crisostomo, A.C. et alii. 2015. *Terras indígenas na Amazônia brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento*. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 14p. [Disponível em https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/12/terras_ind%C3%ADgenas_na_amaz%C3%A4nia_brasileira_.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]
- 38 Fonte:
- ▶ Shirley, G. & Silva, V. J. 2014. Quilombos brasileiros: alguns aspectos da trajetória do negro no Brasil. *Revista Mosaico*, 7 (2), pp. 191–200.
- 39 Trazendo para conceitos mais atuais, segundo especialistas:
- “A partir da discussão junto ao movimento social e academia, o Decreto nº 4.887/2003 traz a definição de comunidade quilombola, que aponta os quilombos como forma

de organização social. De acordo com o art. 2º desse normativo, são considerados remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. Assim sendo, para a regularização fundiária de terras quilombolas é necessário identificar elementos formadores do grupo: se trazem em sua história a presunção da ancestralidade negra, mesmo que alguns membros agregados à comunidade ao longo de sua trajetória expressem outras ancestralidades; se há um histórico de resistência coletiva à violência sofrida desde o período escravagista. As comunidades quilombolas constituíram trajetória própria dentro da História do Brasil, apresentando características sociológicas comuns no parentesco, na organização social, nas atividades produtivas e reprodutivas e uso comum de suas terras."(Dalla Costa, Picelli & Anjos, 2018, pp. 9-10.)

Segundo a leitura do movimento social a partir de estudos:

"Os remanescentes de quilombo são definidos como grupos étnico-raciais que tenham também uma trajetória histórica própria, dotado de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, e sua caracterização deve ser dada segundo critérios de auto-atribuição atestada pelas próprias comunidades, como também adotado pela Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. A chamada comunidade remanescente de quilombo é uma categoria social relativamente recente, representa uma força social relevante no meio rural brasileiro, dando nova tradução àquilo que era conhecido como comunidades negras rurais (mais ao centro, sul e sudeste do país) e terras de preto (mais ao norte e nordeste), que também começa a penetrar ao meio urbano, dando nova tradução a um leque variado de situações que vão desde antigas comunidades negras rurais atingidas pela expansão dos perímetros urbanos até bairros no entorno dos terreiros de candomblé." (Conaq, 2020, Terra e território.) [Junção de parágrafos nossa.]

Fontes:

- ▶ Dalla Costa, J.M.; Picelli, I.A.L. & Anjos, F.S. 2018. A regularização de territórios quilombolas pelo Incra: política de redistribuição e reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas. *Boletim Contexto Social*, Andeps, v.2. 21 p. [Disponível a partir de http://andeps.org.br/wp-content/uploads/2018/12/BOLETIM-ANDEPS_2018.pdf e em <https://drive.google.com/file/d/1UQfvrtVtFhgspZi4F4Xd-B23KZm-BP4XI/view>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
- ▶ Conaq. 2020. Terra e território; O que é quilombo?, em <http://conaq.org.br/coletivo/terra-e-territorio/>, com última consulta em 2020 mai. 02. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). (Fonte de pesquisa: Souza, B.O., UNB: Movimento Quilombola: Reflexões sobre seus aspectos político-organizativos e identitários.)
- 40 Fonte:
 - ▶ Santos Silva, 2000. p. 11, apud Anjos, 2011, op. cit.
- 41 Fonte:
 - ▶ Anjos, 2011, op. cit.
- 42 Fonte:
 - ▶ Anjos, R.S.A. dos. 2017. Territórios quilombolas: geografias, cartografias & conflitos institucionais. *Revista Eixo*, Especial Educação, Negritude e Raça no Brasil, v. 6, n. 2, pp. 30-43. (DOI: <https://doi.org/10.19123/eixo.v6i2.513>) [Disponível em <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/view/513/276>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- 43 Fontes:
 - ▶ FCP. 2019a. Cadastro Geral de Informações Quilombolas, <http://www.palmares.gov.br/?p=52905>, com última consulta em 2019 set. 30. Fundação Cultural Palmares (FCP)
 - ▶ Paradella, R. 2018. IBGE realiza consulta com representantes quilombolas e indígenas (10/12/2018; atualizado em 11/02/2019), <https://agenciadeno-ticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23343-ibge-realiza-consulta-com-representantes-quilombolas-e-indigenas> (com última consulta em 2019 set. 30). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Agência IBGE de Notícias.
- 44 Fonte:
 - ▶ FCP. 2019b. Certificação Quilombola, http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551 e seguintes*, com última consulta em 2019 set. 30. Fundação Cultural Palmares (FCP).(*<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/quadro-ge-ral-02-08-2019.pdf>; <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/certificadas-02-08-2019.pdf>; <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/em-analise-02-08-2019.pdf>; <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/visita-tecnica-02-08-2019.pdf>; <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/qcac-fev-2019.pdf>)
- 45 Algumas razões podem ser aventadas para essas diferenças entre territórios quilombolas e terras indígenas – sendo a sua comprovação dependente de pesquisas mais aprofundadas. Entre as quais poderiam estar

as seguintes: maiores contingentes populacionais com maior densidade demográfica; tradição agrícola relativamente mais forte comparada com a tradição mais extractiva; histórico de reconhecimento mais recente; apoios para conservação menos expressivos; entre outros possíveis.

46 Esse casos de quilombos da região de Oriximiná apresentam também características extrativistas.

47 Fontes:

- Morato de Andrade, L.M. 2011. *Terras Quilombolas em Oriximiná: pressões e ameaças*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo. 44 p. [Disponível em http://cpisp.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Pressoes_ameacas.pdf, com última consulta em 2019 set. 26.]
- Agência Envolverde de Jornalismo. 2011. Quilombolas da Amazônia têm seus territórios ameaçados por projetos hidrelétricos e minerários (2011 nov. 01), <https://envolverde.cartacapital.com.br/quilombolas-da-amazonia-tem-seus-territorios-ameacados-por-projetos-hidreletricos-e-minerarios/>, com última consulta em 2019 set. 26. CartaCapital.

48 Fonte:

- Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, de 2007, *op. cit.*, art. 3º, inciso I.

49 Posteriormente, as resex's foram incorporadas ao Snuc como uma categoria de unidade de conservação destinada ao uso sustentável dos recursos naturais por comunidade tradicionais extrativistas. Ver mais adiante.

50 Fonte:

- Brasil (MDSA). 2016. *Diversidade no Cadastro Único: respeitar e incluir*; identificação e perfil socioeconômico de grupos populacionais tradicionais e específicos. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA); Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. [Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Diversidade%20no%20Cadastro%20%C3%A9Anico%20-%202015%20\(05102016\).pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Diversidade%20no%20Cadastro%20%C3%A9Anico%20-%202015%20(05102016).pdf), com última consulta em 2019 set. 30.]

51 Fonte:

- ICMBio (Disat-CGPT). 2019a. Dados internos, da Coordenação Geral de Populações Tradicionais (CGPT), da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (Disat), do Instituto Chico Mendes de Conservação das Biodiversidade (ICMBio), compilando informações do cadastro de famílias extrativistas (organizados no SisFamílias) e outros processos para gestão das unidades de conservação e apoio às populações tradicionais. (Com informação verbal de Bruna de Vita, em meados de 2019.)

52 Fonte:

- Brasil (MMA). 2018. *Plano Nacional de Fortalecimento da Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), 2017-2019*. Brasília, Brasil, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. 112 p. [Disponível em <https://www.mma.gov.br/publicacoes/desenvolvimento-rural/category/75-sociobiodiversidade.html>, com última consulta em 2019 set. 30.]

53 Há diferenças legais e de conceitos científicos e técnicos entre ‘território(s)’, ‘terra(s)’ e ‘área(s)’. Para este relatório, adotamos ‘território(s)’ ao tratar dos **povos e comunidades tradicionais**, seja na sua generalidade, seja na maioria dos casos, por compreender que a territorialidade e a identidade são construídas ou fortalecidas na relação desses povos e comunidades tradicionais com as áreas que ocupam, os recursos que utilizam e as suas construções cosmológicas ou cosmográficas (aqui no sentido antropológico de visão de mundo, cosmovisão, não no sentido astronômico exclusivo). Portanto, ‘território(s)’, inclusive como usado neste relatório, tem fortes sentidos culturais (inclusive místicos), sociais, históricos e de poder (ou, talvez melhor dito, de disputa de poder), além de utilitário (recursos naturais, moradia etc.). (O conceito de territórios tradicionais – inclusive em comparação com usos do termo pelas geopolítica e biologia – está mais desenvolvido no item ‘3.1.3.3. Territórios’, ao tratar dos elementos que são considerados na definição de TICCA's, no item 3.1.1.)

Entendemos que o termo ‘terra(s)’, sozinho e sem contextualização, não tem muito significado cultural, antropológico ou social, para os povos e comunidades tradicionais. Embora em muitos casos de discursos e documentos haja referências a ‘terra(s)’, normalmente o sentido é aquele atribuído mais corretamente a ‘território(s)’, ou então esse uso é associado a questões fundiárias ou ainda é genérico. No entanto, com esse sentido fundiário, de posse e propriedade, o termo ‘terra(s)’ pode passar a ter significado importante para os interesses dos povos e comunidades tradicionais. Mas, no caso dos **povos indígenas**, em ‘terra(s) indígena(s)’, o termo adquire força e se impõe no uso, em discursos e documentos, sobretudo por causa de sua relação com a legislação. No caso das **comunidades quilombolas** há as duas tendências, pelo uso legal e no uso pelas comunidades e pela literatura especializada.

Com a mesma compreensão, mais genérica e menos cheia de significados, este relatório usa ‘área(s)’. Mas, às vezes, esse uso se justifica por se associar ao histórico, uso e significado de TICCA's, inclusive na sua origem em inglês. (Ver mais detalhes no item 3.1.1. e notas associadas.)

Abaixo apresentamos fundamentação e exemplos.

(Ver em notas abaixo informação e definições deste relatório para os casos específicos, sobretudo em relação a (i) povos indígenas e (ii) comunidades quilombolas, adiante.)

(Em qualquer dos casos, não há unanimidade total no uso para esses termos pelas fontes, discursos e documentos. Por isso esclarecemos a adoção do uso e seus conceitos por este relatório. As referências de fontes e citações devem ser consideradas como exemplificativas, sem pesquisa profunda sobre o tema.)

Abaixo alguns casos importantes de uso de ‘território(s)’ em legislação associada aos povos e comunidades tradicionais. Decreto nº 5.051, de 2004, que promulga a Convenção nº 169 da OIT traduzida usa tanto ‘terra(s)’ como ‘território(s)’ e ainda relaciona os dois, dando mais significado a ‘território(s)’:

“Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo “terras” nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.” [Sublinhado nosso.]

Os Decretos nº 8.750, de 2016, e nº 6.040, de 2007 (assim como os revogados Decretos de 13 de junho de 2006 e de 27 de setembro de 2004) não usam o termo ‘terra(s)’, mas sim ‘território(s)’ e similares.

O Decreto nº 6.040 define ‘territórios tradicionais’ e apresenta outros aspectos, em:

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

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

II - **Territórios Tradicionais:** os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

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

E o Decreto nº 8.750 o complementa, nesse sentido, ex-

pressando que:

“Art. 2º Compete ao CNPCT: [...]

XVII - propor medidas para a implementação, o acompanhamento e a avaliação de políticas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, respeitando sua autonomia, seus territórios, suas formas de organização, seus modos de vida peculiares e seus saberes e fazeres tradicionais e ancestrais;

XVIII - propor e articular ações para garantir a efetiva participação de povos e comunidades tradicionais, sobre temas relacionados com sociobiodiversidade, territórios, territorialidades e direitos de povos e comunidades tradicionais;

XIX - propor e acompanhar a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que resguardem a autonomia e a segurança territorial dos povos e comunidades tradicionais e seus direitos frente a ações ou intervenções públicas ou privadas que afetem ou venham a afetar seu modo de vida e/ou seus territórios tradicionais;

XX- acompanhar, junto aos órgãos competentes, quando solicitado pelas comunidades tradicionais, demandas de reconhecimento e de regularização fundiária de territórios de povos e comunidades tradicionais”.

O Decreto nº 9.334, de 2018, que institui o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), usa ‘território(s)’:

Art. 3º O Planafe tem como objetivos:

I - integrar, adequar, articular e propor ações de acesso às políticas de saúde, educação, infraestrutura, fomento à produção sustentável, geração de renda, acesso aos territórios e aos recursos naturais e gestão ambiental e territorial nas áreas de uso e ocupação tradicional por comunidades extrativistas e ribeirinhas; [...]

IX - incentivar a regularização fundiária de interesse social dos espaços territoriais ocupados pelas comunidades extrativistas e ribeirinhas” [...]

Fontes:

- ▶ Brasil. 2004. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a partir da sua aprovação, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm, com última consulta em 2019 jul. 22.] *
- ▶ Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, de 2007, op. cit.
- ▶ Brasil. 2016. Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, que institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-

[2018/2016/Decreto/D8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9334.htm), com última consulta em 2020 mai. 01.]

- Brasil. 2018. Decreto nº 9.334, de 05 de abril de 2018, que institui o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe). [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9334.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]

* O Decreto nº 5.051, de 2004, foi substituído pelo Decreto nº 10.088, de 2019, depois da primeira consulta para este relatório:

- Brasil. 2019. Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm, com última consulta em 2020 mai. 18.]

Abaixo apresentamos umas reflexões e alguns exemplos de uso de ‘território(s)’ ou ‘terra(s)’ associados aos povos e comunidades tradicionais. Nota-se que os **movimentos sociais** e a **literatura especializada** (científica, jurídica e técnica) no Brasil preferem o termo ‘território(s)’ na maior parte dos casos, exceto para os povos indígenas. Embora, sobretudo na literatura especializada, usem também ‘terra(s)’, de forma genérica ou com sentido fundiário. Ainda assim, dão mais consistência de conteúdo ao definir ou usar ‘território(s)’.

“A ocupação e o uso das terras e do território é um outro aspecto que se relaciona diretamente ao da identidade. De acordo com o item 1 do art. 14 da Convenção [nº 169 da OIT]: “Dever-se-á ser reconhecidos aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam...”

“Essa noção de terra, que comprehende o **conceito de território**, incluiu uma totalidade que diz respeito: as formas de ocupação e uso da terra e dos recursos naturais (item 2 do art. 13); às culturas e valores vinculados a essa terra ou territórios (item 1 do art. 13); ao direito sobre os recursos naturais existentes. Essa noção abrange também o direito desses grupos sociais de “...participarem do uso, administração e conservação dos recursos mencionados.” (item 1 do art. 15).” (Shiraishi Neto, 2007, p. 47.) [Negrito e sublinhado nosso.]

“Nesses contextos, a conduta territorial surge quando as terras de um grupo estão sendo invadidas, numa dinâmica em que, internamente, a **defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo** e, externamente, as pressões exercidas por outros grupos ou pelo governo da sociedade dominante moldam (e às vezes impõem) outras formas territoriais.” (Little, 2002, p. 4.) (Ver também Little, 2002, citado em nota abaixo, em relação à definição de territorialidade no conceito de TICCAAs – item 3.1.3.3.).

“Imagino o nosso território como esta sala. Na porta, é a

minha área de caçada; do lado oposto, é o cemitério tradicional; já para o fundo, o nosso plantio; na parte central, nossa aldeia. Esse é o nosso território. O território não envolve só a terra, vai muito além, tem toda uma espiritualidade. A partir do momento em que você retira essa pessoa dali e coloca em outro lugar, você está matando essa pessoa. Arrancado algo que faz parte dela.” (“Ubiratã Gomes, Cacique da Aldeia Indígena do Bananal, Peruíbe-SP”, em Versolato & Magalhães Gomes, 2016, p. 33.) [Sublinhado nosso.]

“A Associação dos Jovens da Jureia (AJJ) é uma organização não governamental sem fins lucrativos criada em 1993 e inscrita como pessoa jurídica em 26 de abril de 1998. Seus objetivos principais são a geração de renda, o resgate e a manutenção da cultura caiçara e a permanência das comunidades da Jureia em suas terras. “A União dos Moradores da Jureia foi fundada em 1990 com o objetivo central de garantir a permanência das comunidades tradicionais em seus territórios de origem.” (Versolato & Magalhães Gomes, 2016, p. 13.)

“Já ouvi de alguns moradores que vocês defendem a onça-pintada e não os moradores. Isso é um discurso criado pelo estado, porque nem ele está defendendo de fato uma política ambiental. Acho que também não é uma política agrária. É uma regularização fundiária para retirar as pessoas de lá sem que essas pessoas tenham sequer direito à indenização pelas benfeitorias que fizeram; para que os moradores tradicionais sejam alocados para lugares que não representam os seus territórios. Então você tem uma situação em que a pessoa deixa de existir, porque os lugares em que ela sempre viveu, os lugares de sua reprodução espiritual e material vão deixar de existir. Ela é jogada em algum conjunto habitacional para que continue ali sobrevivendo.” (“Rosângela Barbosa, Pesquisadora e professora da Faculdade de Direito de Peruíbe-SP”, em Versolato & Magalhães Gomes, 2016, p. 37.)

“Não se trata, portanto, de remoção física e direta do território enquanto espaço geográfico inaudível, mas do constrangimento ao longo do tempo das formas de relações possíveis dessas pessoas com a natureza, da forma como elas se relacionaram material e simbolicamente com o território. Não se trata apenas do lugar, mas da complexa interação que essas pessoas desenvolveram com o lugar, bem expressa na agricultura tradicional, por exemplo, e sua excelência em variedade e produtividade, e nas técnicas de pesca artesanal não predatórias em comparação aos barcos industriais – o efeito da pesca industrial aqui na região ainda precisa ser estudado.” (“Rodrigo Ribeiro de Castro, Pesquisador do Laboratório de Antropologia, Territórios e Ambientes (Lata) do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (IFCH/Unicamp)”, em Versolato & Magalhães Gomes, 2016, p. 52.) [Sublinhado nosso.]

Vale destacar que há algumas observações sobre as noções sobre território serem pouco ou não desenvolvidas por alguns povos indígenas e alguns outras comunidades tradicionais, às vezes associados a entendimentos de que o território se define ou se confirma na disputa pelos espaços e recursos, portanto, no exercício do poder. Nesses contextos, discursos de representantes de povos e

comunidades tradicionais explicam porque ‘antigamente’ não precisavam de ‘cercas’ ou similares. Ver, por exemplo, importante discussão em Gallois (2004), no caso dos povos indígenas, inclusive sobre a nova significação de terra a partir da disputa, e menção ao tema em Little (2002), tratando de forma mais geral dos povos e comunidades tradicionais:

“Nesses contextos, a conduta territorial surge quando as terras de um grupo estão sendo invadidas, numa dinâmica em que, internamente, a defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo e, externamente, as pressões exercidas por outros grupos ou pelo governo da sociedade dominante moldam (e às vezes impõem) outras formas territoriais.” (Little, 2002, p. 4.)

“Esses estudos também mostram que a idéia de um território fechado só surge com as restrições impostas pelo contato, pelos processos de regularização fundiária, contexto que inclusive favorece o surgimento de uma identidade étnica. Teríamos então de analisar, caso a caso, as respostas dos grupos indígenas à conversão de seus territórios em terras, uma vez que, como sugere João Pacheco de Oliveira: ‘Não é da natureza das sociedades indígenas estabeleceram limites territoriais precisos para o exercício de sua sociabilidade. Tal necessidade advém exclusivamente da situação colonial a que essas sociedades são submetidas’ (1996: 9). Na transformação de um território em terra, passa-se das relações de apropriação (que prescindem de dimensão material) à nova concepção, de posse ou propriedade.” (Gallois, 2004, p 39.)

Fontes:

- ▶ Little, P.E. 2002. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade*. Brasília, DF: Universidade de Brasília (UnB). (Série Antropologia.) [Disponível em <http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie322empdf.pdf>.]
- ▶ Gallois, D.T. 2004. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: Ricardo, F. (org.) *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza*. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), pp. 37-41.) [Disponível em https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/dgallois-1.pdf e <https://www.institutoiepe.org.br/media/artigos/doc11.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
- ▶ Shiraishi Neto, J. (org.) 2007. *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil*: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: Universidade Estadual do Amazonas (UEA). (Projeto nova cartografia social da Amazônia, PPGSA Ufam, Fundação Ford, PPGDA UEA.) [Disponível em <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitodospovosdascomunidadestradicionaisnoBrasil.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Versolato, F. & Magalhães Gomes, M.J. (coords.) 2016. *Direito dos povos e comunidades tradicionais em territórios protegidos*. São Paulo: Instituto Polis, 2016. 82 p. (Caderno Temático, 6.) [Disponível

em <https://polis.org.br/wp-content/uploads/06.jpg>, com última consulta em 2020 mai. 02.]

54 O termo ‘demarcação’ é usado pela Lei nº 6.001, de 1973 significando o processo geral de reconhecimento, delimitação e homologação das terras indígenas, como apresentado neste relatório. Dessa forma, seu sentido é diferente daquele usado em meios técnicos (e originário do termo) de colocação de marcos, ou seja, da implementação de sinais no campo, ou no terreno, como última etapa de definição de uma área, depois da sua delimitação em mapas e da sua confirmação legal.

- ▶ Brasil. 1973. *Lei nº. 6.001*, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o *Estatuto do Índio*. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm, com última consulta em 2019 set. 28.]

55 Fontes:

- ▶ Brasil, 1973, Lei nº. 6.001, Estatuto do Índio, *op. cit.*
- ▶ Brasil. 1996. *Decreto nº 1.775*, de 08 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]

O Decreto nº 1.775, de 1996, revogou o Decreto nº 22, de 1991, que regulamentava a demarcação de terras indígenas, e o Decreto nº 608, de 1992, que o modificava.

“Art. 11. Revogam-se o Decreto nº 22, de 04 de fevereiro de 1991, e o Decreto nº 608, de 20 de julho de 1992.”

- ▶ Brasil. 1991. *Decreto nº 22*, de 04 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Revogado. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0022.htm, com última consulta em 2020 abr. 30.]
- ▶ Brasil. 1992. *Decreto nº 608*, de 20 de julho de 1992, que altera o Decreto nº 22, de 4 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre o processo de demarcação das terras indígenas. Revogado. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0608.htm, com última consulta em 2020 abr. 30.]

No caso dos ‘territórios indígenas’, assim como o uso predominante pela legislação, discursos e documentos dos movimentos sociais e da literatura especializada, neste relatório adotamos o termo ‘**terra(s) indígena(s)**’, por sua relação direta com o seu uso pela legislação e adoção em políticas públicas. Abaixo apresentamos fundamentação e exemplos. (Ver (i) em nota acima a adoção de ‘território(s) para os povos e comunidades tradicionais, de forma genérica e para a maioria dos casos. Ver (ii) em nota abaixo o caso das comunidades quilombola. Mas, em qualquer caso, não há unanimidade total no uso para esses termos pelas fontes, discursos e documentos. Por isso esclarecemos a adoção do uso e seus conceitos por este relatório. As referências de fontes e citações devem

ser consideradas como exemplificativas, sem pesquisa profunda sobre o tema.)

Apresentamos casos importantes de uso de ‘terra(s)’ e ‘território(s)’ em legislação associada aos povos indígenas. A Constituição Brasileira (sempre considerando as emendas posteriores à sua aprovação e promulgação originais) usa o termo ‘terra(s) indígena(s)’ no artigo 49, inciso XVI, no artigo 176, parágrafo 1º, no artigo 231, parágrafos 3º e 7º e artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não identificamos o uso do termo ‘território(s) indígena(s)’ ou similar na Constituição Brasileira. A Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio) usa o termo ‘terra(s)’ (dos índios, indígena(s), de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas, ocupadas pelos índios, na posse de índios, dos parques indígenas, de domínio indígena...) ao longo do Título III (Das Terras dos Índios), artigos 17 a 38, entre outros. Aparece “território federal indígena” no artigo 30. O Decreto nº 1.775, de 1996, que já apresenta em seu enunciado tratar de “terras indígenas”, define o uso do termo com base na legislação superior: “Art. 1º As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.” (Sublinhado nosso.) Não identificamos o uso do termo “território(s) indígena(s)” ou similar nesse diploma legal. (Ver sobre a Convenção nº 169 da OIT em nota acima, com tratamento mais geral sobre territórios de povos e comunidades tradicionais.)

Fontes:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*
- Brasil, 1973, Lei nº. 6.001, Estatuto do Índio, *op. cit.*
- Brasil, 1996, Decreto nº 1.775, *op. cit.*
- Brasil, 2004, Decreto nº 5.051, 2004, sobre a Convenção nº 169 da OIT.

Abaixo apresentamos umas reflexões e alguns exemplos de uso de ‘território(s)’ ou ‘terra(s)’ associados aos povos indígenas. Nota-se que os movimentos sociais e a literatura especializada (científica, jurídica e técnica) no Brasil preferem o termo ‘terra(s) (indígenas)’ na maior parte dos casos, provavelmente pela relação com a legislação vigente. No entanto, para expressar essa relação mais íntima da cultura e cosmologia dos povos indígenas com suas áreas, usam também o termo ‘território(s)’.

Curi (2012) usa, tanto ‘terra’ (“o manejo e administração dos recursos dispostos em suas terras, conforme os seus próprios sistemas normativos”; “Mestrado Profissional em Sustentabilidade Junto a Povos e Terras Indígenas do CDS/UnB”), como ‘território’ (“o reconhecimento da sociedade envolvente do seu território em sentido cosmogônico e material”; “o reconhecimento da oficialidade das línguas de todas as etnias dentro de cada território indígena”).

“... como observou Viveiros de Castro (2016 17-18) ‘a ter-

ra é o corpo dos índios, os índios são parte do corpo da Terra. A relação entre terra e corpo é crucial. A separação entre a comunidade e a terra tem como sua face paralela, sua sombra, a separação entre as pessoas e seus corpos, outra operação indispensável executada.’” (Lourenço et alii, 2016, p. 13.)

“Território não é apenas anterior à terra e terra não é tão somente uma parte de um território. São duas noções absolutamente distintas. Como expuseram vários estudos antropológicos, a diferença entre ‘terra’ e ‘território’ remete a distintas perspectivas e atores envolvidos no processo de reconhecimento e demarcação de uma Terra Indígena. A noção de ‘Terra Indígena’ diz respeito ao processo político-jurídico conduzido sob a égide do Estado, enquanto a de ‘território’ remete à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial.”

“... apenas em relação à terra – e na transformação do território em terra – pode-se falar em posse e propriedade. Espaço e território só podem ser apropriados.”

“Argumentamos, acima, que essa categoria de terra é um dos elementos constitutivos do território, mas não é seu equivalente. A não-equivalência entre terra e território representando, enfim, a principal contribuição da antropologia, que postula há tanto tempo a não-uniformidade no tratamento da ‘Terra Indígena’. A necessidade de estudos ‘caso a caso’ é função da existência de diferentes lógicas espaciais indígenas e, portanto, de diferentes formas indígenas de organização territorial. É nesse sentido que o território de um grupo pode ser pensado como um substrato de sua cultura.” (Gallois, 2004, pp. 39, 40 e 41.) [Ver também Gallois (2004) citada sobre a importância de ‘terra(s)’ para temas fundiários (posse e propriedade), ao tratarmos de territórios dos povos e comunidades tradicionais (nota do item 1.3) e em relação aos componentes dos territórios na definição dos TICCA (nota do item 3.1.4). Aos interessados, vale o aprofundamento neste artigo, pois Gallois faz justamente a discussão das diferenças dos conceitos e usos.]

“Mesmo assim, é preciso destacar que os Munduruku identificam-se como um mesmo povo, originário de afluentes do alto Tapajós, cujo vasto território abrange quase a totalidade da área da bacia do rio Tapajós até o rio Madeira. (Nota: Trata-se do **território étnico**, e não daquele que é fruto da imposição do Estado nacional. Segundo Bartolomé (2010, p. 18), o [...] territorio étnico posee así una geografía mítica que lo define y lo significa, exhibiéndolo como el ámbito sacrificial de una cultura. Dentro de estas relaciones de intercambio, el territorio otorga una especular definición y significación a sus habitantes, quienes se reflejan en el mismo espejo que su tradición simbólica ha construido”.” Desse processo, interessa evidenciar o protagonismo Munduruku como elemento central de um drama social, conforme a conceituação de Turner (2008 [1974]), pleno de polifonias e crises, mas que, ao fim, descreve uma estratégia intencional para garantir a reprodução biosocial coletiva: a reconquista da terra.” “A demarcação da terra indígena dinamizou a memória coletiva e impulsionou os diversos segmentos da sociedade Munduruku à ação, à participação e à colaboração, refor-

çando coesivamente sua própria coletividade.” (Scopel et alii, 2018, pp. 92 e 100.) [Negritos, sublinhado e junção de trechos parágrafos nossos.]

Fontes:

- Gallois, 2004, *op. cit.*
- Curi, M. V. 2012. O direito consuetudinário dos povos indígenas e o pluralismo jurídico. *Espaço Ameríndio*, v. 6, n. 2, p. 230-247. [Disponível em <https://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/32216>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- Lourenço. S.R.; Santos, C.A.P. dos; Silva, S.J. da & Mombelli, R. 2016. Cosmologias, territorialidades e políticas de quilombolas e de povos tradicionais; apresentação. In *Cosmologias, territorialidades e políticas de quilombolas e de povos tradicionais* (dossiê). Aceno, vol. 3, nº 6, pp. 10-17. [Disponível a partir de <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/aceno/issue/view/351/showToc> ou diretamente em <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/aceno/article/view/4735/pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
- Scopel, D.; Dias-Scopel, R. & Langdon, E.J. 2018. A cosmografia Munduruku em movimento: saúde, território sobrevivência na Amazônia brasileira. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum.*, Belém, v. 13, nº 1, pp. 89-108. [Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v13n1/1981-8122-bgoeldi-13-1-0089.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]

56 Dados no texto principal atualizados segundo:

- Funai. 2020. Modalidades de Terras Indígenas, <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, com última consulta em 2020 jun. 30.

Detalhamento anterior, considerando as informações oficializadas pelo estado brasileiro:

- Terras indígenas (TIs): 75 declaradas, com 7.612.681 hectares (ha), 9 homologadas, com 334.546 ha, e 441 regularizadas, com 106.948.034 ha, (total 568 TIs com 117.079.252 ha);
- Reservas indígenas (RIs): 35 regularizadas, com 78.753 ha; e
- 6 portarias de interdição, com 1.080.740 ha,

Em processo:

- 43 TIs delimitadas, com 2.183.990 ha;
 - 19 Reservas Indígenas, Encaminhada RI, com 11.294,0516 ha
 - Total geral (oficializadas e em processo): 628 TIs+RIs, com 118.250.040,546 ha.

Além de 117 TIs em estudo, sem área definida.

Fonte:

- Funai. 2019a. Terras indígenas, <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, com última consulta em 2020 mai. 13.

Ver citação (reprodução) em outra parte do relatório.

57 Fontes:

- Funai, 2019a, Terras indígenas, *op. cit.*
- Funai. 2019b. Terras indígenas: o que é?, <http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32> e seguintes, com última consulta em 2019 set. 25.

58 Fonte:

- Brasil, Constituição do Brasil de 1988 (*op. cit.*, acessada em 2019), artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

59 Dado dos processos no texto principal atualizados segundo:

- Incra. 2020. [Processos abertos, quilombolas, até 2019.] Brasília: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra), Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ). [Disponível em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>, com última consulta em 2020 jul. 15.]

- Incra. 2020. [Processos abertos, quilombolas, quadro geral.] Brasília: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra), Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ). [Disponível em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-andamentoprocessos-quilombolas_quadrogeral.pdf, com última consulta em 2020 jul. 15.]

Fontes:

- Brasil, 2003, Decreto nº 4.887, *op. cit.*
- Incra. 2019a. Quilombolas, <http://www.incra.gov.br/quilombola> e seguintes, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra). (Ajuste na página web para <http://www.incra.gov.br/pt/quilombolas.html>, de 2020 jan. 28, com última consulta em 2020 mai. 02.)
- Incra. 2020. Dados internos, compilados pela Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, com as Superintendências Regionais e os Serviços de Regularização de Territórios Quilombolas: “Títulos expedidos às comunida-

des quilombolas” [inclusive processos estaduais, todos com atualização até dezembro de 2019]. (Com informação verbal de Julia M. Dalla Costa, em abril de 2020, no processo de validação.)

O Decreto nº 4.887 não detalha o significado de ‘demarcação’, mas apresenta “identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras” como uma sequencia de fases. Dessa maneira, aproximando-se mais do conceito técnico de demarcação (diferente do mencionado acima com relação às terras indígenas).

- Brasil, 2003. Decreto nº 4.887, *op. cit.*

O uso dos termos ‘terra(s)’ ou ‘território(s)’ associado com as comunidades quilombolas é diverso. Neste relatório adotamos preferencialmente ‘território(s) quilombola(s)’, por entender que representa processo na luta das comunidades quilombolas, embora haja posições diversas na legislação e nos discursos e nos documentos da literatura especializada. Assim, reconhecemos que ‘terra(s) quilombola(s)’ é igualmente correto, mas com menor significado na atual defesa dos territórios quilombolas. Abaixo apresentamos fundamentação e exemplos. (Ver também em notas acima a declaração e a fundamentação (i) para uso de ‘território(s)’ associados aos povos e comunidades tradicionais de forma genérica ou fora dos casos especificados, de indígenas e quilombolas, e (ii) para o uso de ‘terra(s) (indígenas)’ para os povos indígenas. Mas, em qualquer caso, não há unanimidade total no uso para esses termos pelas fontes, discursos e documentos. Por isso esclarecemos a adoção do uso e seus conceitos por este relatório. As referências de fontes e citações devem ser consideradas como exemplificativas, sem pesquisa profunda sobre o tema.)

Apresentamos casos importantes de uso de ‘terra(s)’ e ‘território(s)’ em legislação associada às comunidades quilombolas, mostrando uma possível evolução de ‘terra(s)’ para ‘território(s)’. Vale ainda lembrar que houve importante movimento da sociedade, inclusive do movimento social (Cnaq), para obtenção do Decreto nº 4.887, de 2003, e a revogação de outros.

A Constituição Brasileira (sempre considerando as emendas posteriores à sua aprovação e promulgação originais) usa o termo ‘terras’, associado às “comunidades dos quilombos”, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”

O Decreto nº 4.887, de 2003, reproduz os termos da Constituição Brasileira, usando predominantemente “terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos”, mas também faz uso de território e similares, por exemplo:

“Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas

por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste Decreto.

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

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

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

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

“Art. 13. Incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber.”

O Decreto nº 6.261, de 2007, praticamente não toca no tema, exceto uma breve menção:

“Art. 2º A Agenda Social Quilombola compreenderá ações voltadas:

I - ao acesso a terra;

II - à infra-estrutura e qualidade de vida;

III - à inclusão produtiva e desenvolvimento local; e

IV - à cidadania.”

Fontes:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*
- Brasil, 2003. Decreto nº 4.887, *op. cit.*
- Brasil. 2007. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007, que dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6261.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]

Abaixo apresentamos umas reflexões e alguns exemplos de uso de ‘território(s)’ associados às comunidades

quilombolas. Há diversidade entre os usos de ‘terra(s)’, normalmente associados à legislação superior, e ‘território(s)’, predominante nos discursos e documentos dos **movimentos sociais** e da **literatura especializada** (científica, jurídica e técnica). É importante lembrar que ‘território(s)’ tem conteúdo mais cultural e de poder (inclusive na defesa da área), mas ‘terra(s)’ tem relação com posse e propriedade. Isso pode ser associado a uma provável evolução, com uso progressivo de ‘território(s)’, em relação a ‘terra(s)’. (Ver em notas acima, declarações e fundamentos sobre (i) territórios de povos e comunidades tradicionais e (ii) terras indígenas.)

O Incra usa predominantemente o termo ‘território(s) quilombola(s)’ (inclusive no termo do departamento responsável “Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ)”), mas não exclui o uso de ‘terra(s)’, por exemplo:

“As comunidades quilombolas são grupos étnicos – predominantemente constituídos pela população negra rural ou urbana –, que se autodefinem a partir das relações específicas com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias. Estima-se que em todo o País existam mais de três mil comunidades quilombolas.

“Por força do Decreto nº 4.887, de 2003, o Incra é a autoridade competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas. As terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos são aquelas utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. Como parte de uma reparação histórica, a política de regularização fundiária de Territórios Quilombolas é de suma importância para a dignidade e garantia da continuidade desses grupos étnicos.” (Incra, 2019a, Quilombolas, *op. cit.*)

“O que é território quilombola? Segundo o Artigo 2º do Decreto 4.887/2003, são consideradas terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. Dessa forma, tal caracterização legal abrange não só a assim chamada ocupação efetiva atual, mas também o universo das características culturais, ideológicas, valores e práticas dessas comunidades. Assim sendo, um território se constitui a partir de uma porção específica de terra acrescida da configuração sociológica, geográfica e histórica que os membros da comunidade construíram ao longo do tempo, em sua vivência sobre a mesma. Assim sendo, um território seria um ente que sobrepõe a terra e a carga simbólica agregada a mesma, a partir de seu uso pleno e continuado pela ação de um determinado grupo humano. É a partir da efetiva incorporação dessas características físicas e simbólicas (a terra e a vida social específica que ocorre sobre a mesma) que os membros dessas comunidades se reproduzem física e socialmente e se apresentam modernamente enquanto titulares das prerrogativas que a Constituição lhes garante. É o domínio dessas características que acabam por vincular as pessoas ao território, e não o contrário, pois o território é o todo que garante a continuidade da vida e a comunidade e seus membros são uma de suas partes. É por esse motivo que ao se re-

gularizar um território quilombola é preciso se considerar a ocupação atual das terras, mas igualmente os espaços para tanto necessários a reprodução física e social da comunidade, nos limites das características e valores cultivados pela comunidade.” (Incra, 2017, pp. 6-7.) [Junção dos parágrafos nossa.]

Segundo a leitura do **movimento social**, mesmo que a partir de estudos:

“A partir do texto do artigo 68 da Constituição Federal de 1988 transcrito acima, o termo quilombo assumiu um novo significado, não mais atrelado ao conceito de grupos formados por escravos fugidos. Hoje, o termo é usado para designar a situação dos segmentos negros em diferentes regiões e contextos no Brasil, fazendo referência a terras que resultaram da compra por negros libertos; da posse pacífica por ex-escravizados; de terras abandonadas pelos proprietários em épocas de crise econômica; da ocupação e administração das terras doadas aos santos padroeiros ou de terras entregues ou adquiridas por antigos escravizados organizados em quilombos. Nesse contexto, os quilombos foram apenas um dos eventos que contribuíram para a constituição das “terras de uso comum”, categoria mais ampla e sociologicamente mais relevante para descrever as comunidades que fazem uso do artigo constitucional.”

“O Território Remanescente de Comunidade Quilombola é uma concretização das conquistas da comunidade afro descendente no Brasil, fruto das várias e heróicas resistências ao modelo escravagista e opressor instaurado no Brasil colônia e do reconhecimento dessa injustiça histórica.”

“Na maioria das vezes posseiros ou pequenos proprietários os grupos rurais negros constroem coletivamente a vida sob uma base material e social, formadora de uma territorialidade negra, na qual elaboram-se formas específicas de ser e existir como camponês e negro.”

“A perspectiva identitária tem íntima relação com a noção de territorialidade. As Comunidades Quilombolas são circunscritas e estabelecem íntima relação territorial com seus territórios, denominados de diversas formas tais como terras de preto, mocambo. Essa perspectiva territorial é conceituada como o espaço territorial passado pelas várias gerações sem a adoção do procedimento formal de partilha, e sem que haja posse individualizada. Giovânia Maria da Silva apresenta reflexão sobre a dimensão da territorialidade para a identidade quilombola: ‘O pertencimento em relação ao território é algo mais profundo. A luta quilombola existe porque há um sentimento por parte dos quilombolas de que aquele território em que eles habitam é deles. Mas não é deles por conta de propriedade, é deles enquanto espaço de vida, de cultura, de identidade. Isso nós chamamos de pertencimento. Nem é porque nossas terras sejam as mais férteis que nós lutamos por elas. Elas muitas vezes não são as mais férteis, se nós concebermos o fértil no usual da economia. Mas ela tem uma fertilidade que para nós que estamos ali ela é a melhor. A nossa luta pela terra não é pautada por princípios econômicos e sim por fundamentos culturais, ancestrais. É o sentimento de continuidade da luta e resistência’.

naq, 2020, Terra e território.) [Negrito e sublinhado e junção de parágrafos nossos.]

"Nesse sentido, entendemos que a definição dos territórios das comunidades quilombolas, com vistas a garantir a reprodução física, social e cultural do grupo, deve levar em consideração as áreas utilizadas para moradia, atividade econômica, caminhos e percursos, uso dos recursos naturais, realização dos cultos religiosos e festividades, bem como outras manifestações culturais e manifestações de caráter cosmológico. No contexto da conceituação antropológica, isso é o que configura efetivamente um quilombo." (Conaq, 2010, p. 287.)

Conaq (2010), Iacoreq (2010) e PVN & CCN (2010) parecem preferirem o termo 'território(s)' com relação às comunidades quilombolas, mas ainda usam o termo 'terra(s)'. Entretanto, nas citações de falas de membros das comunidades, em Farias Jr. (2010 a e b) e até em Conaq (2010), é o termo 'terra(s)' que mais aparece.

O Ministério Público Federal (2014) usa ambos os termos, inclusive em relação com comunidades quilombolas – apesar de o manual ser mais focado para a generalidade dos povos e comunidades tradicionais:

"Territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais e demais regulamentações." (MPF, 2014, pp. 35-6.) [Negrito do original.]

O Ministério Público de Minas Gerais também procura definir o termo 'território(s)' para seu uso e recomendações:

"Territórios tradicionais - As relações específicas que esses grupos estabelecem com as terras tradicionalmente ocupadas e seus recursos naturais fazem com que esses lugares sejam mais do que terras, ou simples bens econômicos. Eles assumem a qualificação de **território**. O território implica dimensões simbólicas. No território estão impressos os acontecimentos ou fatos históricos que mantêm viva a memória do grupo; nele estão enterrados os ancestrais e encontram-se os sítios sagrados; ele determina o modo de vida e a visão de homem e de mundo; o território é também apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento locais, ou seja, não há povo ou comunidade tradicional que não conheça profundamente seu território. [...]" (MPMG, s.d., pp. 12-3.) [Negritos do original; junção de parágrafos nossa.]

Outras referências e citações:

Dalla Costa, Picelli & Anjos (2018) usam, tanto 'território(s)', como 'terra(s)', mas parecem preferir o primeiro para denotar relações mais fortes entre a comunidade e a área e o segundo quanto em termas fundiários ou em relação à legislação. Carvalho (2016) praticamente só usa 'território(s)' (inclusive no nome do artigo: "Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais"), exceto quanto cita o texto

da legislação. Leite (2000 e 2008), mesmo tratando de processo político, usa predominantemente 'terra(s)', mas também palavras derivadas de 'território(s)' (territorial, territorialidade etc.) que também podem ser associadas a 'terra(s)'. Enfoque similar parece ser o preferenciam, em O'Dwyer (2010), mesmo tratando da evolução e dos trabalhos da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) (em trechos como, por exemplo: "Grupo de Trabalho da ABA para refletir sobre a conceituação de Terras de Remanescentes de Quilombos"; "caderno da ABA: Terra de Quilombo"; "trabalho de mapeamento e identificação das terras de quilombo, a ABA indicou antropólogos"; "livro da ABA, Quilombos: Identidade Étnica e Territorialidade"; "grupo de trabalho Terra de Quilombo da Associação Brasileira de Antropologia – ABA..."), e apesar do nome do artigo ("Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção") e do nome caderno onde está inserido o artigo ("Territórios quilombolas e conflitos"). Na mesma publicação (caderno, livro), entretanto, alguns artigos que tratam de casos concretos e de conflitos (como, por exemplo: Müller, 2010; Farias Jr., 2010a; Fernandes, 2010...) já usam mais o termo 'território(s)', e não somente palavras derivadas, seja de forma geral, seja em contexto justamente de disputas territoriais ou da afirmação do significado cultural das áreas, mas ainda usam o termo 'terra(s)', principalmente associado a temas fundiários e legais ou considerações genéricas sobre as terras (não só territórios quilombolas). Anjos (2004 e 2017) dá preferência ao uso do termo 'território(s)'.

"Este sentimento de pertença a um grupo e a uma terra é uma forma de expressão da identidade étnica e da **territorialidade**, construídas sempre em relação aos outros grupos com os quais os quilombolas se confrontam e se relacionam. Estes dois conceitos são fundamentais e estão sempre inter-relacionados no caso das comunidades negras rurais..." "E é a partir dessa posição historicamente desfavorável no que diz respeito às relações de poder, que comunidades quilombolas vêm lutando pelo direito de serem agentes de sua própria história. Em tal situação de desigualdade, os grupos minoritários passam a valorar positivamente seus traços culturais diacríticos e suas relações coletivas como forma de ajustar-se às pressões sofridas, e é neste contexto social que constroem sua relação com a terra, tornando-a um território impregnado de significações relacionadas à resistência cultural. Não é qualquer terra, mas a **terra na qual mantiveram alguma autonomia cultural, social e, consequentemente, a autoestima**. Siglia Dória salienta que a identidade de grupos rurais negros se constrói sempre numa correlação profunda com o seu território e é precisamente esta relação que cria e informa o seu direito à terra." (Schmitt et alii, 2002, pp. 4 e 5.)

"Um caminho possível de compreensão destes modos de existência é pensar que os **territórios tradicionais**, mas não exclusivamente eles, implicam 'universos de referências', cognitivos, afectivos, estéticos de 'territórios existenciais' nos quais há fluxos contínuos e acontecimentos cujas intensidades como as feitiçarias e as benzeções dizem mais sobre os processos de subjetivação destes coletivos e de sua forma de 'apreensão do mundo' (GUATTARI, 1992)." (Lourenço & Silva, 2016, p. 84.)

Fontes:

- ▶ Leite, I.B. 2000. Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. *Etnográfica*, vol. IV (2), pp. 333-354. [Disponível em https://www.ch.ufcg.edu.br/sites/arius/01_revistas/v14n1-2/01_arius_v14_n1-2_autora_convidada_terras_de_quilombo_no_brasil.pdf, com última consulta em 2020 mai.03.]
- ▶ Schmitt, A.; Turatti, M.C.M. & Carvalho, M.C.P de. 2002. A atualização do conceito de quilombo: Identidade e território nas definições teóricas. *Ambiente & Sociedade*, ano V, nº 10, 6 p. [Disponível em <https://www.unifal-mg.edu.br/geres/files/A%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20CONCEITO%20DE%20QUILOMBO.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 03.]
- ▶ Anjos, R.S.A. dos. 2004. Cartografia e cultura: territórios de remanescentes de quilombos no Brasil. *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, Portugal. 22 p. [Disponível em <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/rafaelsanzio.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Leite, I.B. 2008. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. *Estudos Feministas*, 16 (3): 424, pp. 965-977. [Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/15.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 03.]
- ▶ O'Dwyer, E.C. 2010. Terras de quilombo no Brasil: direitos territoriais em construção. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 42-50. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Müller, C.B. 2010. A utilização de meios alternativos de solução de conflitos em processos de territorialização: casos de Alcântara e Marambaia. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 89-101. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Farias Júnior, E. de A. 2010a. Unidades de conservação, mineração e concessão florestal: os interesses empresariais e a intrusão de territórios quilombolas no rio Trombetas. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 117-128. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Farias Júnior, E. de A. 2010b. Unidades de conservação de proteção integral e territórios quilombolas em Novo Airão, Amazonas. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 140-153. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Fernandes, R.C. 2010. A trajetória institucional da Comunidades Remanescentes de Quilombo São Roque (Santa Catarina). In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 129-131. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Conaq. 2010. Manifesto pelos Direitos Quilombolas. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 268-290. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ Iacoreq. 2010. As disputas étnicas pelo direito às terras de quilombos no Rio Grande do Sul. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 291-295. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) (Instituto de Assessoria as Comunidades Remanescentes de Quilombos - Iacoreq.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ PVN & CNN. 2010. A luta das comunidades negras quilombolas do Brasil pela efetivação dos seus direitos. In: Almeida, A.W.B. de et alii. *Territórios quilombolas e conflitos*, pp. 296-301. Manaus: UEA Edições. (Universidade Estadual do Amazonas – UEA.) (Caderno de Debates Nova Cartografia Social, vol. 01, nº 02.) (Projeto Vida de Negro – PVN; Centro de Cultura Negra – CCN.) [Disponível em http://www.pontaojongo.uff.br/sites/default/files/upload/livro_territorios_quilombolas_conflitos.pdf, com última consulta em 2020 mai. 03]
- ▶ MPF. 2014. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. Brasília: Brasil, Ministério Público Federal (MPF). 117 p. (Série Manual de atuação, 1.) (6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais;

- coordenação M.L. Grabner; redação E. Simões & D. Stucchi. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>, última consulta em 2019 jul. 24)
- ▶ Madeira, J.A.; Abirached, C.F.de A.; Francis, P. de A.; Castro, D. de M. P.; Barbanti, O.; Cavallini, M.M.; Martins de Melo, M. 2015. Interfaces e sobreposições entre unidades de conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio. VII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (Sapis) e II Encontro Latino Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social (Elapis). Florianópolis: UFSC. [Disponível em www4.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/DCOM_interfaces_e_sobreposicoes_entre_UCs_e_territorios_de_povos_e_comunidades_tradicionais_dimensionando_o_desafio.pdf, com última consulta em 2019 set. 25.]
 - ▶ Lourenço, S.R. & Silva, D.K.P. da. 2016. Uma análise antropológica sobre a cosmologia da comunidade quilombola de Lagoinha de Cima: entre santos, “arrumações” e seres não-humanos. *In Cosmologias, territorialidades e políticas de quilombolas e de povos tradicionais (dossiê). Aceno*, vol. 3, nº 6, pp. 10-17. [Disponível a partir de <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/aceno/issue/view/351/showToc> ou diretamente em <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/aceno/article/viewFile/4331/pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
 - ▶ Carvalho, A.P.C. de. 2016. Tecnologias de governo, regularização de territórios quilombolas, conflitos e respostas estatais. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 22, nº 46, pp. 131-157. (<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832016000200005>). [Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ha/v22n46/0104-7183-ha-22-46-0131.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
 - ▶ Incra. 2017. *Regularização de território quilombola: perguntas & respostas*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). 17 p. (“Atualizado em 13/04/2017.”) [Disponível a partir de <http://www.incra.gov.br/pt/quilombolas.html> e em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-perguntasrespostas-a4.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 02.]
 - ▶ Anjos, R.S.A. dos. 2017. Territórios quilombolas: geografias, cartografias e conflitos institucionais. *Revista Eixo*, vol. 6, nº 2 (especial), pp. 30-43. [Disponível em <http://revistaeixo.ifb.edu.br/index.php/RevistaEixo/article/download/513/276/>, com última consulta em 2020 mai. 03.]
 - ▶ Dalla Costa, Picelli & Anjos, 2018, op. cit.
 - ▶ Incra, 2019a (2020), Quilombolas, op. cit.
 - ▶ Conaq, 2020, Terra e território, op. cit.
 - ▶ MPMG. s.d. *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (Cimos), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). (Sem data – s.d.) [Disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 03.]
- 60 Fontes:
- ▶ Brasil. 1990. Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D98897.htm, com última consulta em 2019 set. 25.]
 - ▶ Brasil. 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm, com última consulta em 2019 jul. 22.]
- 61 Segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, são 2.376 unidades de conservação (cadastradas) no Brasil, com cerca de 2,5 milhões de quilômetros quadrados (Km²) das quais 1.615 são do grupo de unidades de conservação de uso sustentável (UCs US), com quase 1,9 milhões de Km², nos três níveis de governo.
- Mas as reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) desviam da interpretação que aqui interessa, pois são muito numerosas, 953 cadastradas, e não supõem a presença de populações tradicionais. Mas há pouca diferença relativa no total em área no grupo de UCs US sem as RPPNs – apenas cerca de 5 mil Km².
- Fonte:
- ▶ Brasil (MMA). 2019. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>, com última consulta em 2019 set. 25. Ministério do Meio Ambiente (MMA).
- Dados consolidados:
- Tabela consolidada das Unidades de Conservação [por categoria], tabela atualizada em 01/07/2019, https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL19%20-%20B_Cat.pdf.
 - Unidades de Conservação por Bioma, tabela atualizada em 01/07/2019, https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL19%20-%20C_Bio.pdf.
- As unidades de conservação federais estão predominantemente representadas no cadastro nacional e as estaduais menos, mas ainda majoritariamente incluídas. Entretanto as unidades de conservação municipais e

aquelas da categoria de reserva particular de patrimônio natural (RPPNs), estas nos três níveis de governo, estão fortemente sub-representadas.

Ver, a respeito:

- ▶ Maretti, C.C. et alii. 2019. Sistema Nacional de Unidades de Conservação e Importância das Áreas Protegidas Locais: Participação no Snuc; Meta 11 Aichi e “Post 2020”; conservação colaborativa; e casos de Atibaia. [Apresentação.] Conferência: Diálogo sobre Áreas Protegidas Locais, no II Fórum Brasil de Gestão Ambiental, da Anamma. (DOI: 10.13140/RG.2.2.33675.03360.)

62 Fonte:

- ▶ ICMBio (Disat-CGPT), 2019a, Dados internos, *op. cit.*

63 Ou castanha-do-Pará ou castanha-do-Brasil.

64 Citação:

“Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, **extrativa vegetal, florestal** ou agro-industrial [...]” [Negritos nossos.]

“Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.” [Sublinhados e negritos nossos.]

Fonte:

- ▶ Brasil. 1993. *Lei nº 8.629*, de 25 de fevereiro de 1993 (com emendas e regulamentos posteriores), que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm, com última consulta em 2019 jul. 22.]

65 Citação:

“Art. 10. Nos projetos de **assentamentos ambientalmente diferenciados**, o processo de seleção será **restrito às famílias que já residam na área**, observadas as vedações constantes do art. 7º.

Parágrafo único. Serão consideradas ambientalmente diferenciadas as seguintes modalidades de projetos:

I - Projeto de Assentamento Agroextrativista - PAE - projeto destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, mediante atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem **executadas pelas populações que ocupem tradicio-**

nalmente a respectiva área;

II - Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS - projeto de interesse social e ecológico destinado às Populações que **baseiam sua subsistência no extrativismo**, na agricultura familiar e outras atividades de baixo impacto ambiental; e

III - Projeto de Assentamento Florestal - PAF - projeto destinado ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável ao bioma Amazônia.” [Sublinhados e negritos nossos.]

- ▶ Brasil. 2018. *Decreto nº 9.311*, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. [Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm, com última consulta em 2019 jul. 23.]

66 Fontes:

- ▶ Incra. 2019b. Assentamentos - Informações Gerais (em Painel dos Assentamentos ou “Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária”, com 9.375 registros; atualizados até 31/12/2017), <http://painei.incra.gov.br/sistemas/index.php> (com download em 2019 nov. 02). Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (Incra).
- ▶ Incra. 2019c. *Incra; Criação e Modalidades de Assentamentos*, <http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao> (consultado em 2019 jul. 22). Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agraria (Incra).

67 ‘Projeto’ aqui se refere a áreas planejadas, mas também aquelas com implementação, inclusive avançada, de assentamento ou regularização fundiária.

Da mesma forma, ‘assentamento’ aqui refere-se a possibilidade de literalmente assentar famílias carentes de terras e interessadas na produção rural, mas também a regularização fundiária de famílias que já ocupam as áreas em questão, inclusive tradicionalmente.

‘Projeto’, segundo o Dicionário Houaiss, seria:

“1 ideia, desejo, intenção de fazer ou realizar (algo), no futuro; plano;

2 descrição escrita e detalhada de um empreendimento a ser realizado; plano, delineamento, esquema;

3 esboço ou desenho de trabalho a se realizar; plano;

3.1 esboço provisório de um texto;

3.2 plano geral para a construção de qualquer obra, com plantas, cálculos, descrições, orçamen-

to etc." (<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#1>).

'Assentamento', segundo o Dicionário Houaiss, seria:

"1 anotação, registro escrito de (algo); averbação, apon-tamento, assento;

1.1 lançamento contábil ou escritural;

2 colocação em seu devido lugar das peças de qual-quer construção ou aparelho; ajustamento;

3 movimento de pressão de cima para baixo que se ope-ra numa parede ou construção;

4 núcleo de povoamento;

4.1 núcleo de povoamento constituído por campone-ses ou trabalhadores rurais;

5 listagem, especificação de terras devolutas ou desa-propriadas, com a finalidade de nelas se fixarem camponeses sem-terra;

5 ato ou efeito de se realizar a fixação do camponês a es-sas terras;

6 objeto (pedra, planta, símbolo etc.) que represen-ta um orixá ou entidade afim, esobre o qual sua força spiritual é assentada por meio de ritos de consagração" (<https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#2>).

68 Fonte:

- Brasil (MMA), 2018, Planafe, *op. cit.*

69 Fontes:

- Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, de 2007, *op. cit.*
- Brasil, 2018, Decreto nº 9.334, *op. cit.*
- Brasil (MMA), 2018, Planafe, *op. cit.*

70 Notas do capítulo 2

Alguns casos de jurisprudência também são tratados neste capítulo.

71 Interpretações mais restritivas da ciência jurídica di-zem que uma lei (ou instrumento superior, como a Constituição Brasileira) pode criar dispositivos ou obrigações, enquanto um decreto só pode regulamentá-los. Mesmo as interpretações mais restritivas, reconhecem o valor legal de acordos e convênios internacionais quando ratifi-cados pelo país.

72 Fonte:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consul-tada em 2019.

73 Constituição Brasileira de 2018:

"Art. 231. São **reconhecidos aos índios** sua organizaçāo social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os **direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocu-pam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

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

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

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

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

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

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

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º." [Negritos nossos.]

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consul-tada em 2019.

74 Citação:

"Art. 68. **Aos remanescentes das comunidades dos qui-lombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva**, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos. [Negrito nosso.]

- Brasil, Constituição do Brasil de 1988 (*op. cit.*, aces-sada em 2019), artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

75 Citação da Constituição Brasileira:

"Art. 225. Todos têm direito ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo** para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;(Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;(Regulamento) (Regulamento) (Regulamento)(Regulamento)

III - **definir**, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento) [...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.(Regulamento) [...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.(Regulamento)(Regulamento)

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. [...]” [Negritos nossos.]

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

76 Citações a partir da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc):

"Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos:

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diver-

sidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

"Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

I - assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade

econômica das unidades de conservação;

VII - permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

IX - considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

XI - garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.” [Sublinhados e negritos nossos.]

“Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1º As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2º O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.” [Negrito nosso.]

”Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, **assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.**” [Negrito nosso.]

”Art. 32. Os órgãos executores articular-se-ão com a comunidade científica com o propósito de **incentivar o desenvolvimento de pesquisas** sobre a fauna, a flora e a ecologia das unidades de conservação e **sobre formas de uso sustentável dos recursos naturais, valorizando-se o conhecimento das populações tradicionais.**” [...] [Negrito nosso.]

”Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. (Regulamento)

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento. [Negrito nosso.]

Fonte:

- Brasil. 2000 (e posteriores). *Lei nº 9.985*, de 18 de julho de 2000, que 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. (Com emendas.) [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm, com última consulta em 2019 jul. 22.]

77 Caso de categoria de gestão mais direta e sobretudo mais forte em relação ao tema que aqui interessa:

”Art. 18. A **Reserva Extrativista** é uma **área utilizada por populações extrativistas** tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na

agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.(Regulamento)

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuiser em regulamento e no ato de criação da unidade. [...]

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo. [...]” [Sublinhado e negrito nossos.]

► Brasil, 2000, Lei nº 9.985, do Snuc, *op. cit.*

78 Outras categorias, nas quais já vêm sendo aplicadas políticas públicas para as populações extrativistas de forma similar aos casos das reservas extrativistas:

“Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.(Regulamento)

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é **admitida a permanência de populações tradicionais** que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade. [...]” [Sublinhado e negrito nossos.]

“Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.(Regulamento)

§ 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar 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 exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, de-

senvolvido por estas populações.

§ 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. [...]

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições: [...]

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área. [...]” [Sublinhado e negrito nossos.]

► Brasil, 2000, Lei nº 9.985, do Snuc, *op. cit.*

79 Trecho da Constituição Brasileira sobre o patrimônio cultural:

“Art. 216. Constituem **patrimônio cultural brasileiro** os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória **dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira**, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e **sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.**

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

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

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

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

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.” [...] [Sublinhado e negrito nossos.]

► Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consul-

tada em 2019.

80 **Convenção nº 169** da Organização Internacional do Trabalho (OIT): um tratado internacional, ratificado pelo Brasil. Alguns destaques:

"Artigo 1º

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

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

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional." [Negrito nosso.]

"Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

"Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

"Artigo 15

1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos, existentes na terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de se determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades." [Negritos nossos.]

► Brasil. 2004. Decreto nº 5.051, de 2004, Convenção nº 169 da OIT, *op. cit.*

81 Trecho da Convenção nº 169 da OIT que prevê consulta previa e informada:

"Artigo 6º

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

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas

instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de

afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na

mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.” [Negrito nosso.]

- ▶ Brasil, 2004, Decreto nº 5.051, Convenção nº 169 da OIT, *op. cit.*

82 Fonte:

- ▶ Lima, 2018, p. 50.
- ▶ Lima, A.R. (org.) 2018. *30 anos da Constituição de 1988: direitos socioambientais - história, avanços e desafios*. Brasília: IEB.

83 Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB): assinada pelo presidente da República do Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em junho de 1992, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 17 de março de 1998.

- ▶ Brasil. 1998. Decreto nº 2.519, de 17 de março de 1998, que promulga a *Convenção sobre Diversidade Biológica*, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. [Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm, com última consulta em 2019 set. 30, e texto da CDB disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

84 Texto mais próximo da definição de povos e comunidades indígenas e tradicionais associado a definição da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB):

“Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing on those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal system. [...]

“In the sixty-year history of developing International Law within the United Nations system, various terms have not been formally defined, the most vivid examples being the notions of ‘peoples’ and of ‘minorities’. Yet, the United Nations has recognized the right of peoples to self-determination and has adopted the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. The lack of formal definition of ‘peoples’ or ‘minorities’ has not been crucial to the Organization’s successes or failures in those domains nor to the promotion, protection or monitoring of the rights recognized for these entities.”

- ▶ UN. 2004. *The concept of Indigenous Peoples; background paper prepared by the Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues, for the Expert Workshop on the Dissaggregation of Data*. UN, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues. (Workshop on Data Collection and Dissaggregation for Indigenous Peoples, New York, 19-21 January 2004; PFII/2004/WS.1/3). (Through UNEP/CBD/WS-CB/LAC/1/INF/1, Capacity-Building Workshop on Networking and Information Exchange for National Focal Points and Indigenous and Local Communities in the Latin America and the Caribbean Region, Quito, 14-16 December 2006.)

“The Convention on Biological Diversity uses the term ‘indigenous and local communities’ in recognition of communities that have a long association with the lands and waters that they have traditionally live on or used. The United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues has considered this concept in regards to data-collection and indigenous peoples and offers the following contribution. [...]

“Although there is no set definition of ‘local or traditional communities’, it may be useful here to explore the concept of local communities. [...]

“There is also a rich complexity of non-indigenous traditional rural communities, whose economic activities and cultural identities are based upon their uses of specific assemblages of plant and animal diversity: seringueiros (rubber tappers), castanheiros (Brazil nut collectors), caiçaras (traditional coastal communities of the southeastern states), jangadeiros (raft fishing communities of the northeastern seaboard), ribeirinhos (traditional riparian communities, especially in Amazonia), caboclos (rural communities of mixed European and indigenous descent), quilombolas (members of quilombos - Afro-Brazilian communities of descendants [descendants] of escaped slaves), babaqueiros (collectors of the nuts of the babaçu palm - *Orbignya martiana* and *O. oleifera*), and others. [...]

“The issue of cultural identity is a multidimensional and complex issue. Self-identification is the most appropriate way to establish who may be indigenous and local and/or traditional communities. In international law, it is clear that a “definition” is not a pre-requisite for protection and that groups such as minorities have been guaranteed rights under international law without establishing a definition.”

- ▶ UN, 2004, *The concept of Indigenous Peoples, op. cit.*

85 Programa Trabalho sobre Áreas Protegidas e decisão da CDB:

- ▶ CBD. 2004. *Programme of Work on Protected Areas*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity 31 p. (CBD Programmes of Work.) [Disponível em <https://www.cbd.int/doc/publications/pa-text-en.pdf>, com última consulta em 2019 jul. 23.] (Decision UNEP/CBD/COP/DEC/VII/28, dispo-

nível em <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/cop-07-dec-28-en.doc>, com última consulta em 2019 jul. 23.)

cretariat of the Convention on Biological Diversity, ICCA Consortium, Kalpavriksh, and Natural Justice. (Technical Series no. 64, 160 pp.)

86 Citação a respeito:

"The CBD Programme of Work on Protected Areas (PoW-PA) is one of the most comprehensive programmes under the CBD and the primary one to recognize ICCAs, in particular their relationship to protected areas. Framed and agreed to by Parties at the 7th Conference of Parties in 2004 (taking substantial cues from the resolutions and discussions at the 2003 World Parks Congress), the PoW-PA has four major Elements, one of which (Element 2) is Governance, Participation, Equity and Benefit-sharing. Within this Element and other parts of the text, the PoWPA calls for the recognition of ICCAs as one governance type of protected areas. [...]

"At subsequent meetings of the Conference of Parties (COP), Parties to the CBD have assessed implementation of the PoWPA, and taken decisions that include specific activities to strengthen implementation of Element 2, including recognition and support of ICCAs. At COP9, for instance, in decision IX/18 Parties are invited to "recognize the contribution of, where appropriate, co-managed protected areas, private protected areas and indigenous and local community conserved areas within the national protected area system through acknowledgement in national legislation or other effective means". [...]" (Kothari et alii, 2012, p. 36)

CBD COP 10 "X/31. Protected areas

"9. Programme element 2 on governance, participation, equity and benefit-sharing "31. Invites Parties to:

(b) Recognize the role of indigenous and local community conserved areas and conserved areas of other stakeholders in biodiversity conservation, collaborative management and diversification of governance types;

"32. Recalling paragraph 6 of decision IX/18 A, further invites Parties to:

(a) Improve and, where necessary, diversify and strengthen protected-area governance types, leading to or in accordance with appropriate national legislation including recognizing and taking into account, where appropriate, indigenous, local and other community-based organizations;

(b) Recognize the contribution of, where appropriate, co-managed protected areas, private protected areas and indigenous and local community conserved areas within the national protected area system through acknowledgement in national legislation or other effective means [...]" (Kothari et alii, 2012, p. 39, Box 3.2)

► Kothari, A.; Corrigan, C.; Jonas, H.; Neumann, A. & Shrumm, H. (eds). 2012. *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved By Indigenous Peoples And Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Montreal, Canada: Se-

87 Por exemplo, o Decreto nº 6.040, se refere à Constituição do Brasil, especificamente aos artigos 231, que trata dos povos indígenas, e 69 das Disposições Transitórias, que trata especificamente dos quilombolas.

► Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, *op.cit.*

88 Fontes:

► Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

► Brasil, 1973, Lei nº. 6.001, Estatuto do Índio, *op. cit.*

► Brasil, 2004, Decreto nº 5.051, Convenção nº 169 da OIT, *op. cit.*

► Brasil, 1998, Decreto nº 2.519, promulga a CDB, *op. cit.*

► Brasil. 2007. Decreto nº 6.177, de 01 de agosto de 2007, que promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm, com última consulta em 2019 set. 30.]

► Nações Unidas. 2007. *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas*; 107ª Sessão Plenária, 13 de setembro de 2007. Rio de Janeiro: Unic, 2008. [Disponível em https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

89 Fonte:

► Brasil, 1973, Lei nº. 6.001, Estatuto do Índio, *op. cit.*

90 Raquel Dodge, no prefácio (p. 8) do livro:

► Alcântara, G.K.; Tinôco, L.N. & Maia, L.M. (orgs.). 2018. *Índios, Direitos Originários e Territorialidade*. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República e Brasil, Ministério Público Federal (6ª Câmara de Coordenação e Revisão). [Disponível em http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/indiospdf.pdf, com última consulta em 2019 set. 27.]

91 Citação:

"A Constituição de 1988, que dedicou todo um capítulo aos povos indígenas, reconheceu o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Direito originário, explica Marés, "quer dizer que o direito dos índios é anterior ao próprio direito, à própria lei" (Marés, 2006, p.122)."

Fonte:

- Marés de Souza Fº (coord.) 2009. *Estatuto dos povos indígenas*. Série Pensando o Direito, nº 19/2009. Brasília: Brasil, Ministério da Justiça (MJ), Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL). 61 p. [Disponível em http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/19Pensando_Direito3.pdf, com último acesso em 2019 jul. 29.]

92 Constituição Brasileira de 1988:

"Capítulo VIII; Dos Índios

"Art. 231. [já citado]

"Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo."

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

93 Fonte:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

94 ISA, *apud* Funai & GIZ, 2013, p. 86.

- Funai & GIZ (orgs.). 2013. *Noções Gerais de Legislação Indígena e Ambiental*; programa de capacitação em proteção territorial. Brasília: Fundação Nacional do Índio (Funai) e GIZ (cooperação técnica alemã).

95 Fonte:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

96 Fonte:

- Brasil, 1996, Decreto nº 1.775, *op. cit.*

(Ver nota anterior sobre decretos anteriores.)

97 Fontes:

- Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

98 Fonte:

Curi, 2012, *op. cit.*

99 Fonte:

- Brasil, 2004, Decreto nº 5.051, Convenção nº 169 da OIT, *op. cit.*

100 Alguns elementos sobre a demora, as tentativas e as etapas (até o Decreto nº 4.887 em vigor):

"A partir de 1988 [...] Inicialmente, a regularização dos territórios quilombolas ficou sem operacionalização e regu-

lamentação por parte do Estado por quase uma década. Coube ao Incra, por meio da Portaria Incra 307/1995, iniciar esse processo titulando seis territórios quilombolas no Pará, entre 1995 e 1998. Entre 1999 e 2003, a competência para a execução da política de regularização fundiária quilombola ficou a cargo da Fundação Cultural Palmares (FCP), autarquia vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). Entretanto, esse órgão não tinha a expertise necessária para atuar em ações de desapropriação de terras. Aliado a isso, em 10 de setembro de 2001, foi publicado o Decreto nº 3.912, o qual estabelecia a necessidade de comprovação da temporalidade da ocupação quilombola no território tradicional entre 1888, ano da abolição da escravatura, e 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição Federal, de forma que, a longo prazo, inviabilizaria a efetividade da política de regularização fundiária quilombola. Segundo José Arruti (2003), a aplicação do artigo constitucional não estabelecia qualquer limite cronológico nem determinava que existisse coincidência entre a ocupação originária e atual. [...] Assim, o movimento social quilombola mobilizado, por meio da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), demandou do Governo Federal uma nova legislação para os trabalhos de regularização de seus territórios. Foi criado um Grupo de Trabalho composto por diversos Ministérios, que resultou em novas ações do Governo Federal, instituídas por cinco decretos presidenciais datados de 20 de novembro de 2003. Dentre eles, o Decreto nº 4.887/2003 regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, indicando o INCRA como responsável pela execução dessa política." (Dalla Costa, Picelli & Anjos, 2018, pp. 7-9.) [Junção de parágrafos nossa.]

"Os resultados desse grupo de trabalho foram as minutas dos decretos nº 4.883, nº 4.885 e nº 4.887 (cf. Brasil, 2003b, 2003c, 2003d). O primeiro transferiu a competência para regularizar as terras quilombolas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário. O segundo definiu a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, garantindo aos quilombolas a sua participação nesse órgão colegiado de caráter consultivo sobre as políticas de promoção da igualdade racial. O último decreto regulamentou o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. De acordo com ele, compete à Fundação Cultural Palmares inscrever a autodefinição dos grupos em seu Cadastro Geral e expedir uma certidão de autorreconhecimento, bem como ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, titular as áreas quilombolas. Diante dessa incumbência, o Incra elaborou, entre 2004 e 2009, cinco Instruções Normativas (IN) – 16/2004, 20/2005, 49/2008, 56/2009 e 57/2009 – a fim de nortear os procedimentos de identificação, reconhecimento, delimitação, desintrusão, demarcação e titulação dos territórios quilombolas (cf. Brasil, 2004b, 2005, 2008, 2009a, 2009b)." (Carvalho, 2016, p. 135.) [Junção de parágrafos nossa.]

Fontes:

- ▶ Dalla Costa, Picelli & Anjos, 2018, *op. cit.*
- ▶ Carvalho, 2016, *op. cit.*

101 Fonte:

- ▶ Brasil, 2003. Decreto nº 4.887, *op. cit.*

102 Duprat, 2007, p. 21.

- ▶ Duprat. 2007. Prefácio, pp. 19-24. In Shiraishi Neto, 2007, *op. cit.*

Trecho da Constituição Brasileira de 1988 sobre o patrimônio cultural:

"Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

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

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

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

Art. 216..." [Já citado.] [Negritos nossos.]

- ▶ Brasil, 1988, Constituição do Brasil, *op. cit.*, consultada em 2019.

103 Fonte:

- ▶ Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, de 2007, *op. cit.*, art. 2º.

104 Citações a partir do Decreto nº 6.040:

"Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo com-

preende-se por:

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

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras." [Negritos e sublinhados nossos.]

No anexo que apresenta a **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais** se incluem seus princípios e objetivos.

"Art. 1º As ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersectorial, integrada, coordenada, sistemática e observar os seguintes princípios:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Art. 2º A PNPCT tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições.

"Art. 3º São objetivos específicos da PNPCT:

I - **garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, e o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica;**

II - solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

III - implantar infra-estrutura adequada às realidades sócio-culturais e demandas dos povos e comunidades tradicionais;

IV - garantir os direitos dos povos e das comunidades tradicionais afetados diretamente ou indiretamente por projetos, obras e empreendimentos;

V - garantir e valorizar as formas tradicionais de educação e fortalecer processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo a participação e controle social tanto nos processos de formação educativos formais quanto nos não-formais;

VI - reconhecer, com celeridade, a auto-identificação dos povos e comunidades tradicionais, de modo que possam ter acesso pleno aos seus direitos civis individuais e coletivos;

VII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos serviços de saúde de qualidade e adequados às suas características sócio-culturais, suas necessidades e demandas, com ênfase nas concepções e práticas da medicina tradicional;

VIII - garantir no sistema público previdenciário a adequação às especificidades dos povos e comunidades tradicionais, no que diz respeito às suas atividades ocupacionais e religiosas e às doenças decorrentes destas atividades;

IX - criar e implementar, urgentemente, uma política pública de saúde voltada aos povos e comunidades tradicionais;

X - garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social;

XI - garantir nos programas e ações de inclusão social recortes diferenciados voltados especificamente para os povos e comunidades tradicionais;

XII - implementar e fortalecer programas e ações voltados às relações de gênero nos povos e comunidades tradicionais, assegurando a visão e a participação feminina nas ações governamentais, valorizando a importância histórica das mulheres e sua liderança ética e social;

XIII - garantir aos povos e comunidades tradicionais o acesso e a gestão facilitados aos recursos financeiros provenientes dos diferentes órgãos de governo;

XIV - assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos concernentes aos povos e comunidades tradicionais, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade;

XV - reconhecer, proteger e promover os direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais;

XVI - apoiar e garantir o processo de formalização institu-

cional, quando necessário, considerando as formas tradicionais de organização e representação locais; e

XVII - apoiar e garantir a inclusão produtiva com a promoção de tecnologias sustentáveis, respeitando o sistema de organização social dos povos e comunidades tradicionais, valorizando os recursos naturais locais e práticas, saberes e tecnologias tradicionais.” [Negritos e sublinhados nossos.]

- Brasil, 2007, Decreto nº 6.040, *op.cit.*

Menciona como princípio “o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais”, mas não os especifica. A menos que se lhes considere os princípios e objetivos como tais.

Apesar da definição de povos e comunidades tradicionais incluir sua relação com seus “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”, incluir o seu desenvolvimento sustentável no objetivo principal, assim como a previsão dos planos de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, e nos princípios e obrigar o reconhecimento, proteção e promoção dos “direitos dos povos e comunidades tradicionais sobre os seus conhecimentos, práticas e usos tradicionais”, o texto desse diploma legal não apresenta confirmação de suas práticas conservacionistas, nem sua responsabilidade com a conservação.

105 Fonte:

- Brasil, 2000, Lei nº 9.985, *op. cit.*

106 Não devemos, ou, melhor, não podemos considerar, analisar, decidir aplicação ou validade e definir ações tomando somente um dispositivo jurídico, a definição de uma categoria apenas ou enfocando em normas associadas a só um instrumento de gestão. A lei regulamenta a Constituição Brasileira e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação estabeleceu, justamente, um sistema, ao qual se aplicam vários objetivos gerais, o qual é composto de vários dispositivos jurídicos, várias categorias de gestão (ou manejo) –cada qual com objetivos específicos– e vários instrumentos de gestão. Pelo restante dos textos na lei do Snuc e no seu decreto de regulamentação geral há previsão de vários dispositivos jurídicos e instrumentos gestão e muitos mais detalhes. Não cabe aqui uma análise detalhada de todos eles, mas vale citar alguns exemplos, inclusive os mais relacionados com o tema deste relatório.

107 Fonte:

- Lei nº 9.985, de 2000 ('lei do Snuc'), artigo 4º.

108 Fonte:

- Lei nº 9.985, de 2000 ('lei do Snuc'), artigo 5º.

109 Citação:

“Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: [...]”

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; [...]”

Além do artigo 2º, as populações tradicionais são mencionadas explicitamente nos artigos 13, 17, 35, 36, 38 e 39, do

- Brasil. 2002. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm, com última consulta em 2020 abr. 30.]

110 Ver exemplos em Pereira & Scardua, 2008 e Araújo, 2010, entre outros.

“Considerando-se os critérios fixados, é possível definir os espaços territoriais especialmente protegidos como aqueles espaços, públicos ou privados, criados pelo poder público e que conferem proteção especial ao meio ambiente, tomado este termo em sua acepção mais ampla.

“Assim, podemos conceituar como espaços territoriais especialmente protegidos os seguintes estatutos criados pelos poderes público e privado: 1) unidades de conservação; 2) áreas protegidas; 3) quilombos; 4) áreas tombadas; 5) monumentos arqueológicos e pré-históricos; 6) áreas especiais e locais de interesse turístico; 7) reserva da biosfera; 8) corredores ecológicos e zonas de amortecimento; 9) Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira; 10) jardins botânicos, hortos florestais e jardins zoológicos; 11) terras devolutas e arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; 12) áreas de preservação permanente e reservas legais; e 13) megaespaços ambientais (Pereira, 2006).”

[Interpretação talvez excessiva.]

- Pereira, P.F. & Scardua, F.P. 2008. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, vol. 11, nº 1, Campinas, Jan./June 2008, <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007.>

“Lembra-se que, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei 9985/2000, se insere nestes espaços territoriais especialmente protegidos. Porém o SNUC não exaure tais espaços territoriais especialmente protegidos. Há também outras normas ambientais protetivas de determinados ecossistemas ou biomas, tais como o Código Florestal, que tutela as denominadas Áreas de Preservação Permanente (APP)- art. 2º Lei

4771/65; Reserva Legal- art. 16, Lei 4771/65 e Servidão Florestal- art. 44-A, 4771/65.

"Ainda título de exemplo, podem ser mencionadas outras espécies de proteção ambiental a determinadas áreas no Brasil, paralelamente à conferida às unidades de conservação da Lei n.º 9.985/00, e às áreas de preservação permanente e à reserva legal do Código Florestal: Sítios do Patrimônio Mundial Natural (reconhecidos pela UNESCO conforme a Convenção do Patrimônio Mundial em 1972), Reservas da Biosfera (reconhecidas pela UNESCO conforme Conferência sobre a Conservação e Uso Racional dos Recursos da Biosfera em 1968 e com alguma disciplina normativa no artigo 41 da Lei n.º 9.985/00, regulamentado nos artigos 41 a 45 do Decreto n.º 4.340/02) e Sítios Ramsar (reconhecidos conforme a Convenção sobre Zonas Úmidas, ocorrida em Ramsar - Irã, em 1971, ratificada pelo Brasil em 24/09/93)."

- Araújo, L.C.M.de. [s.d.] Espaços territoriais especialmente protegidos. *Revista Virtual da AGU*, ano X nº 98, março de 2010. 13 p. (<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/1312626>).

111 "Mosaico de unidades de conservação (UC) é um modelo de gestão que busca a participação, integração e envolvimento dos gestores de UC e da população local na gestão das mesmas, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. O reconhecimento de um mosaico se dá quando existir um conjunto de UC próximas, justapostas ou sobrepostas, pertencentes a diferentes esferas de governo ou não."

- Brasil (MMA). 2020a. Mosaicos, em <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/instrumentos-de-gestao/mosaicos>, com última consulta em 2020 abr. 30. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Pela 'Lei do Snuc':

"Art. 26. Quando existir um **conjunto de unidades de conservação** de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e **outras áreas protegidas públicas ou privadas**, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades." [Negritos nossos.]

- Brasil, 2000, Lei nº 9.985, de 2000, *op. cit.*

Pelo decreto que a regulamenta:

"Capítulo III; do mosaico de unidades de conservação

Art. 8º O mosaico de unidades de conservação será reconhecido em ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido

dos órgãos gestores das unidades de conservação.

Art. 9º O mosaico deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e a função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem.

§ 1º A composição do conselho de mosaico é estabelecida na portaria que institui o mosaico e deverá obedecer aos mesmos critérios estabelecidos no Capítulo V deste Decreto.

§ 2º O conselho de mosaico terá como presidente um dos chefes das unidades de conservação que o compõem, o qual será escolhido pela maioria simples de seus membros.

Art. 10. Compete ao conselho de cada mosaico:

I - elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;

II - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar:

a) as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

1. os usos na fronteira entre unidades;
2. o acesso às unidades;
3. a fiscalização;
4. o monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo;
5. a pesquisa científica; e
6. a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

b) a relação com a população residente na área do mosaico;

III - manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades; e

IV - manifestar-se, quando provocado por órgão executor, por conselho de unidade de conservação ou por outro órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, sobre assunto de interesse para a gestão do mosaico. [...]"

- Brasil, 2002, Decreto nº 4.340, *op. cit.*

Pela portaria que define os procedimentos para o reconhecimento de mosaicos:

"Art. 3º A proposta de reconhecimento do mosaico será encaminhada ao Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente contendo os objetivos e a justificativa para a formação do mosaico e composição de seu Conselho Consultivo.

§1º A justificativa para a formação do mosaico deverá indicar os critérios utilizados para se aferir a proximidade física, a acessibilidade e a viabilidade de realização de gestão integrada e participativa entre as áreas que comporão o mosaico.

§2º A justificativa para a composição do Conselho deverá indicar como serão representadas neste colegiado as unidades de conservação e suas zonas de amortecimento, corredores ecológicos quando houver e outras áreas protegidas integrantes do mosaico.”

- ▶ Brasil (MMA). 2020b. *Portaria MMA nº 482, de 14 de dezembro de 2010* [que define procedimentos para o reconhecimento de mosaicos]. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA). [Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/portaria_procedimentos_para_reconhecimento_240.pdf, com última consulta em 2020 abr. 30.]

112 Fontes:

- ▶ IUCN WCPA, 2019, OECMs, *op. cit.*
- ▶ CDB, 2018, Decisión CBD/COP/DEC/14/8, *op. cit.*
- ▶ Dudley, 2008, *op. cit.*
- ▶ Brasil. 2006. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Pnap), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. [Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/decreto_5758_2006_pnap_240.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Brasil (MMA). 2006. Plano Nacional das Áreas Protegidas (Pnap). Brasília, Ministério do Meio Ambiente (MMA). 44 p. [Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ Brasil, 2000, Lei nº 9.985, de 2000, *op. cit.*

113 Fonte:

- ▶ Brasil, 1993, Lei nº 8.629, *op. cit.*

114 Ver artigo 10, já citado.

- ▶ Brasil. 2018. *Decreto nº 9.311, 2018, op. cit.*, sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária.

115 Ver “Criação e Modalidades de Assentamentos” já citado.

- ▶ Incra, 2019c, Criação e Modalidades de Assentamentos, *op. cit.*

Ver outra nota a respeito de ‘projetos’ e ‘assentamentos’.

116 Fonte:

- ▶ Maranhão. 1989. *Constituição do Estado do Maranhão*, promulgada pela Assembleia Estadual Constituinte do Maranhão no dia 5 de outubro de 1989. [Disponível em <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>.]

117 Fonte:

- ▶ Almeida, 2000, *apud Silva et alii*, 2016, p. 32.
- ▶ Silva, E.M.S.; Napolitano, J.E. & Bastos, S. 2016. *Pequenos projetos ecossociais de quebradeiras de coco babaçu; reflexões e aprendizados*. Brasília: ISP. 116 p. [Disponível em <http://ispn.org.br/site/wp-content/uploads/2018/10/PequenosProjetosEcossociaisDeQuebradeirasDeCocoBaba%C3%A7uReflex%C3%B5esEAprendizados.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]

118 Fonte:

- ▶ Silva et alii, 2016, *op. cit.*

119 Fonte:

- ▶ Tocantins. 2008. *Lei Estadual nº 1.959, de 14 de agosto de 2008*, que dispõe sobre a proibição da queima, derrubada e do uso predatório das palmeiras do coco de babaçu e adota outras providências. [Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=171291>.]

120 Fonte:

- ▶ Silva et alii, 2016, *op. cit.*

121 Fonte:

- ▶ Silva et alii, 2016, *op. cit.*

122 Fonte:

- ▶ Bahia. 1989. *Constituição do Estado da Bahia*, promulgada em 05 de outubro de 1989. (Atualizada até a Emenda Constitucional nº 25, de 19 de dezembro de 2018.) [Disponível em https://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

123 Fonte:

- ▶ Brasil. 2015. *Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015*, que regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. [Disponível em <http://www>.

124 Citação de trecho do Parecer da AGU, endossado pelo presidente da República:

"8. A consolidação da decisão da PET 3.388 na jurisprudência do STF"

"Antes de concluir, é importante deixar esclarecido e enfatizado que a decisão na PET n. 3.388/RR, complementada pelo acórdão dos embargos de declaração, tem sido reafirmada em diversos outros julgamentos no próprio Supremo Tribunal Federal, tornando indubitável a consolidação e estabilização normativa das salvaguardas institucionais e dos demais parâmetros fixados pelo Tribunal para a demarcação de terras indígenas no país. Está comprovado, portanto, que não se trata de um caso isolado, mas de um entendimento jurisprudencial solidificado, que de fato pode fornecer as balizas gerais para a atuação dos órgãos da Administração Pública.

"No já citado julgamento do RMS n. 29.087/DF, a Corte Suprema concluiu novamente que "**a data da promulgação da Constituição Federal (5.10.1988) é referencial insubstituível do marco temporal para verificação da existência da comunidade indígena, bem como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos índios**"; e que o "**processo demarcatório de terras indígenas deve observar as salvaguardas institucionais definidas pelo Supremo Tribunal Federal na Pet 3.388 (Raposa Serra do Sol)**".

"No julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.462/MS(43), o Tribunal voltou a considerar que, no julgamento da PET n. 3.388/RR, ficou estabelecido como "marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena, a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988" e que "renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada".

"Na apreciação do RMS n. 29.542/DF, também se ressaltou, com base no voto da Relatora, Ministra Cármem Lúcia, que "a possibilidade de revisão e consequente ampliação dos limites das reservas indígenas já demarcadas, a partir da interpretação conferida aos arts. 231 e 232 da Constituição da República de 1988, foi objeto de amplo debate no julgamento da Petição n. 3.388/RR" e que, "naquela assentada, os Ministros deste Supremo Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Ayres Britto, Eros Grau e Cármem Lúcia, acolheram a proposta do Ministro Menezes Direito no sentido de **vedar a ampliação de reservas indígenas já demarcadas**". E, por fim, concluíram novamente os Ministros que "o julgamento da Petição n. 3.388/RR representou marco no exame judicial da questão indígena no Brasil. **As matérias nella debatidas, as conclusões alcançadas e, sobretudo, as diretrizes nella traçadas devem**

servir de norte para todos os processos demarcatórios de terras indígenas e devem orientar a aplicação do direito pelos magistrados que julguem a mesma questão jurídica".

"Como se vê, a Corte Suprema tem entendimento muito consolidado a respeito de dois tópicos fundamentais para a demarcação das terras indígenas: 1) a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena; 2) a vedação à ampliação de terras indígenas já demarcadas.

"O primeiro ponto está bem delineado no acórdão da PET n. 3.388, onde o Tribunal assentou que "a Constituição Federal trabalhou com data certa – a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) – como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Assim, a Corte afirma que "é preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica". E que, "a tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios".

"Quanto ao segundo ponto, o da **vedação à ampliação de terra indígena** (salvaguarda institucional n. XVII), o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade, no julgamento dos Embargos de Declaração (PET-ED n. 3.388/RR), de tecer alguns aclaramentos essenciais para a sua compreensão. No voto do Ministro Luis Roberto Barroso, Relator dos embargos, foram realizados três esclarecimentos principais, reproduzidos a seguir.

"Em primeiro lugar, tal como consta literalmente no referido voto do Ministro Roberto Barroso, "afirmou-se que **o instrumento da demarcação previsto no art. 231 da Constituição não pode ser empregado, em sede de revisão administrativa, para ampliar a terra indígena já reconhecida**, submetendo todo o espaço adjacente a uma permanente situação de insegurança jurídica. **Nada disso impede que a área sujeita a uso pelos índios seja aumentada por outros instrumentos previstos no Direito**. Os próprios índios e suas comunidades podem adquirir imóveis, na forma da lei civil (Lei nº 6.001/73, arts. 32 e 33). Nessa qualidade, terão todos os direitos e poderes de qualquer proprietário privado (CF/88, art. 5º, XXII). A União Federal também pode obter o domínio de outras áreas, seja pelos meios negociais tradicionais (como a compra e venda ou a doação), seja pela desapropriação (CF/88, art. 5º, XXIV)".

"Em segundo lugar, também nas palavras do Ministro, "o acórdão embargado não proíbe toda e qualquer revisão do ato de demarcação. O controle judicial, por exemplo, é plenamente admitido (CF/88, 5º, XXXV) – não fosse assim, a presente ação jamais poderia ter sido julgada no mérito, já que seu objeto era justamente a validade de uma demarcação. A limitação prevista no acórdão alcan-

ça apenas o exercício da autotutela administrativa. Em absoluta coerência com as razões expostas, assentou-se que a demarcação de terras indígenas ‘não abre espaço para nenhum tipo de revisão fundada na conveniência e oportunidade do administrador’ (Ministro Menezes Direito, fl. 395). Isso porque a inclusão de determinada área entre as ‘terras tradicionalmente ocupadas pelos índios’ não depende de uma avaliação puramente política das autoridades envolvidas, e sim de um estudo técnico antropológico. Sendo assim, a modificação da área demarcada não pode decorrer apenas das preferências políticas do agente decisório. O mesmo não ocorre, porém, nos casos em que haja vícios no processo de demarcação. A vinculação do Poder Público à juridicidade – que autoriza o controle judicial dos seus atos – impõe à Administração Pública o dever de anular suas decisões quando ilícitas, observado o prazo decadencial de 5 anos (Súmula 473/STF; Lei nº 9.784/99, arts. 53 e 54). Nesses casos, em homenagem aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (CF/88, art. 5º, LVI e LV), a anulação deve ser precedida de procedimento administrativo idôneo, em que se permita a participação de todos os envolvidos (Lei nº 9.784/99, arts. 3º e 9º) e do Ministério Público Federal (CF/88, art. 232; Lei Complementar nº 75/93, art. 5º, III, e), e deve ser sempre veiculada por decisão motivada (Lei nº 9.784/99, art. 50, I e VIII). Ademais, como a nulidade é um vício de origem, fatos ou interesses supervenientes à demarcação não podem dar ensejo à cassação administrativa do ato”.

“E, em terceiro lugar, “independentemente do que se observou acima, é vedado à União rever os atos de demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, ainda que no exercício de sua autotutela administrativa”.

“Portanto, esses pontos essenciais estão devidamente densificados e esclarecidos na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual constitui e oferece uma base jurídica segura para a correta e precisa compreensão, por parte dos órgãos da Administração Pública Federal, das teses firmadas no acórdão da PET n. 3.388/RR, especialmente das dezenove salvaguardas institucionais às terras indígenas.” [Negritos nossos – exceto no título do item.]

- ▶ Brasil. 2017. *Despacho do presidente da República*, no Processo nº 00400.002203/2016-01, com Parecer nº GMF - 05, da Advocacia-Geral da União, que adota, , para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o anexo Parecer nº 0001/2017/GAB/CGU/AGU, em 19 de julho de 2017. [Disponível em https://planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-GMF-05-2017.htm.]

125 Aqui se trata sobretudo do chamado marco temporal, com uma interpretação apresentada abaixo:

“No que se refere propriamente à chamada “ocupação tradicional”, o Supremo Tribunal Federal reafirmou antiga jurisprudência no sentido de que **as terras Indígenas, necessariamente, devem estar sob posse indígena**, não se confundindo tal ocupação com a lembrança de um passado remoto que, certamente, tem o condão de definir “regiões mitológicas” que formam uma memória coletiva

que, em processo de afirmação da identidade indígena, muitas vezes não corresponde à uma situação fática e, como sabemos, **a posse é fato que gera direito**. É a base material que fornece elementos para que o direito possa agir em defesa do possuidor. Justifica-se a orientação adotada pelo Pretório Excelso, pois **as reminiscências históricas não são fontes geradoras de direito**, servindo quando muito de referências a serem confirmadas pelos **fatos concretos e constatáveis**. É verdade que **o STF definiu um marco temporal para a comprovação da posse indígena, definindo-o como o dia 05 de outubro de 1988**. As políticas afirmativas e o apoio que o Governo Federal tem dado às comunidades indígenas tem gerado um processo bastante interessante que é conhecido como etnogênese, ou seja, diversas comunidades tem se assumido como indígenas, chegando mesmo a se autoatribuirem determinadas denominações que, nem sempre, correspondem a um processo de continuidade histórica de uma comunidade. Inadvertidamente, a simples auto-denominação como comunidade indígena tem sido interpretada como único fator capaz de atribuir “indigenidade” a um grupo social. **O marco temporal de ocupação. A Constituição Federal trabalhou com data certa – a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) – como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborigene; ou seja, para o reconhecimento, aos índios, dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam.** (...) O marco da tradicionalidade da ocupação. É preciso que esse estar coletivamente situado em certo espaço fundiário também ostente o caráter da perdurabilidade, no sentido anímico e psíquico de continuidade etnográfica. **A tradicionalidade da posse nativa, no entanto, não se perde onde, ao tempo da promulgação da Lei Maior de 1988, a reocupação apenas não ocorreu por efeito de renitente esbulho por parte de não-índios.** Caso das “fazendas” situadas na Terra Indígena Raposa Serra do Sol, cuja ocupação não arrefeceu nos índios sua capacidade de resistência e de afirmação da sua peculiar presença em todo o complexo geográfico da “Raposa Serra do Sol”. [Ne- gritos e sublinhados nossos.]

- ▶ Bessa, 2009, O Acórdão do caso da TI Raposa Serra do Sol (2009 out. 07), op. cit.

126 Citação de trecho de decisão do STF:

“[...] o Tribunal os acolheu parcialmente, sem efeitos modificativos, apenas para esclarecer que: a) **a decisão proferida na PET 3.388/RR não vincula juízes e tribunais quando do exame de outros processos, relativos a terras indígenas diversas;** [...]” [Negrito nosso.]

- ▶ STF. 2013. Extrato da Ata, em Inteiro Teor do Acórdão, de Embargo de declaração na Petição 3.388, de Roraima. [Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423>.]

Textos apresentando a polêmica:

“Ainda assim, essa marca temporal é bastante criticada por ser portadora do vício intrínseco da anti-historicidade das relações humanas. Ao se fixar a data da promulga-

ção da Constituição de 1988 de forma arbitrária, embora com certo simbolismo, concede-se um caráter quase divino à Constituição. Desconsidera-se o valor do Estatuto do Índio, sua historicidade e sua carga de tradicionalidade positiva, e soberbamente diminui-se o valor do passado indigenista brasileiro. Se interpretada de modo cabal a Constituição vira a algoz dos direitos dos povos indígenas, pois, impermeável a qualquer possibilidade de remissão das falhas históricas do indigenismo brasileiro e das injustiças perpetradas contra os índios. Deixa de ser possível analisar situações como aquelas em que comunidades indígenas foram removidas por convencimento das autoridades governamentais ou que fugiram da simples aproximação do homem branco ou de outros grupos indígenas, como acontece ainda hoje com muitos grupos autônomos. A própria Constituição democrática trouxe a muitos povos a consciência de seus direitos e a possibilidade da reivindicação de terras consideradas tradicionais, inclusive em razão do surgimento de organizações indígenas aptas e livres que puderam contestar os muitos casos de espoliação de terras indígenas ao longo do século 20 (Marés, 2003, p. 96)."

- ▶ Yamada, E.M. & Villares, L.F. 2010. Julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol: Todo dia era dia de índio. *Revista Direito GV*, São Paulo. 6 (1), pp. 143-158. [Disponível em <http://biblioteca-digital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24213/22986.>]

"Não por outra razão, o Advogado-Geral da União Luís Inácio Adams promulgou a Portaria n. 303, de 16 de julho de 2012,²⁶ com o intuito de tornar vinculante (leia-se juríspudencial ou disciplinador no âmbito da AGU) a todos os processos demarcatórios a "**tese do marco temporal**", o que foi recentemente reiterado pelo parecer n. 001/2017 da mesma AGU.

"Tal feito engendrou nova controvérsia com relação ao caráter vinculante ou não dessa interpretação, o que resultou em **Acórdão do STF publicado em 23 de outubro de 2013**, tendo como relator o ministro Roberto Barroso, quando se rejeitou a vinculação do "marco temporal" a outros processos demarcatórios no país. Mais uma vez, isso não foi suficiente para deter os efeitos perlocucionários das condicionantes ora analisadas e a "tese do marco temporal" sobre outros agentes e agências estatais dos três poderes e nas três instâncias da federação (municipal, estadual e federal). Isso comprova a importância do "contexto da situação" para assegurar eficácia persuasiva a certos rituais. Não basta que os atores do rito o reencenem. O contexto e a estrutura das relações de poder são decisivos para assegurar o sucesso da performance e tornar irreversíveis seus efeitos." [Negritos nossos.]

- ▶ Silva, C.T. da. 2018. A homologação da Terra Indígena Raposa/Serra do Sol e seus efeitos; uma análise performativa das 19 condicionantes do STF. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, vol. 33, nº 98 /2018: e339803. (DOI: 10.1590/339803/2018)

"As afirmações não poderiam ser mais capciosas.

"O Parecer da AGU, a partir de uma análise seletiva da ju-

risprudência da 2^a Turma do STF, pinça argumentos de votos dos ministros que sequer foram objeto de análise pelo Pleno do Tribunal. Também ignora por completo os precedentes judiciais do STF que deixam claro que as condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol foram estabelecidas para orientar e operacionalizar a demarcação daquela Terra Indígena.

"Sobre o assunto, no julgamento dos embargos de declaração da Pet. n° 3.388, o ministro Luís Roberto Barroso assinalou que: "A decisão proferida em ação popular é desprovida de força vinculante, em sentido técnico. Nesses termos, os fundamentos adotados pela Corte não se estendem, de forma automática, a outros processos em que se discuta matéria similar".

"Além das condicionantes fixadas no caso Raposa Serra do Sol serem desprovistas de qualquer efeito vinculante, o Parecer da AGU também deturpa e manipula a verdade dos fatos ao dizer que o STF "tem entendimento muito consolidado a respeito de dois tópicos fundamentais para a demarcação das terras indígenas". Seriam eles "a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988, como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeitos de reconhecimento como terra indígena" e "a vedação à ampliação de terras indígenas já demarcadas".

- ▶ Batista, J.de P. 2017. AGU tenta transformar exceção de demarcação em regra, 2017 ago. 10, <https://www.conjur.com.br/2017-ago-10/opiniao-agu-tenta-transformar-excecao-demarcacao-regra> (com última consulta em 2019 nov. 05.). Conjur.com.

127 Citação de trechos de parecer do MPF a respeito:

"1. O Parecer Normativo 001/2017/GAB/CGU/AGU é inválido e inaplicável, na medida em que busca conferir interpretação que viola redação literal da Constituição, de Leis e de Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

"2. O Supremo Tribunal Federal já decidiu, por reiteradas vezes, no sentido de que as condicionantes do Caso Raposa Serra do Sol não se aplicam a outras demarcações, bem como não haver sobre a "teoria do marco temporal" "inequívoca consolidação jurisprudencial da matéria" e que "falta o requisito formal da existência de reiteradas decisões do Supremo sobre essa complexa e delicada questão constitucional, que se encontra, felizmente, em franco processo de definição"(PSV 49), de modo que é incabível a tentativa de atribuir eficácia vinculante a fragmentos do acórdão da Pet. 3.388." [...]

"9. Considerando os impactos diretos sobre direitos dos povos indígenas, especialmente a transformação de diretrizes em enunciados vinculantes, a observância do direito de consulta livre, prévia e informada, prevista na **Convenção nº 169**, é imprescindível para validade do ato, razão pela qual, também por esse motivo, o Parecer Normativo 001/2017/GAB/CGU/AGU é nulo de pleno direito ." [Negritos nossos.]

- ▶ MPF. 2018. *Nota Técnica nº 02/2018-6CCR*. Brasil, Ministério Público Federal (MPF), Procuradoria Ge-

ral da República, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6CCR). [Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NotaParecerAGU1.2017.pdf>.]

128 Fontes:

- ▶ Cimi. s.d. *Relatório Violência contra os povos indígenas no Brasil*; dados de 2017. (Relatório.) Conselho Indigenista Missionário (Cimi; vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.) 166 p. [Disponível em https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2017-Cimi.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

"O levantamento realizado pelo observatório De Olho nos Ruralistas está disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/11/bancadaruralista-ja-proposto-25-projetos-de-lei-que-ameacam-demarcacao-de-terra-sindigenas-e-quilombolas/>; a análise realizada pelo Cimi está disponível em: <https://www.cimi.org.br/2017/10/congresso-anti-indigena-33-propostasreunindo-mais-de-100-projetos-ameacam-direitos-indigenas/>." (Cimi, 2017.)

- ▶ ISA. 2015. *Impactos da PEC 215/2000 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente*. Instituto Socioambiental (ISA). [Disponível em https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa_relatorio-pec215-set2015.pdf, com última consulta em 2019 set. 26.]

129 Fonte:

- ▶ O Globo. 2019. Projeto de lei do governo regulamenta garimpo nas reservas indígenas, <https://oglobo.globo.com/brasil/projeto-de-lei-do-governo-regulamenta-garimpo-nas-reservas-indigenas-23825516>, com último consulta em 2019 jul. 31.

130 Fonte:

- ▶ ISA. 2016. Por que não minerar em Terras Indígenas (24 mar. 2016), <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/por-que-nao-minerar-em-terras-indigenas>, com última consulta em 2019 set. 25. Instituto Socioambiental (ISA).

131 Fonte:

- ▶ ISA, s.d., nota técnica, *op. cit.*

132 Fonte:

- ▶ ISA. 2015. *Impactos da PEC 215/2000 sobre os povos indígenas, populações tradicionais e o meio ambiente*. Instituto Socioambiental (ISA). [Disponível em https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/isa_relatorio-pec215-set2015.pdf, com última consulta em 2019 set. 26.]

- ▶ ISA, 2015, *op. cit.*

133 Convenção nº 169 da OIT, artigo 6º, alínea 'a'.

- ▶ Brasil, 2004, Decreto nº 5.051, Convenção nº 169 da OIT, *op. cit.*

134 Citação:

"O estudo do WWF-Brasil, um raio-X das ameaças sofridas pelas Unidades de Conservação (UCs) da Amazônia brasileira, sobrepõe os principais vetores que historicamente vêm causando alterações nos limites e categorias de áreas protegidas (como obras de infraestrutura e projetos de mineração) e os limites das 316 unidades de conservação federais e estaduais na Amazônia brasileira.

As principais causas são obras públicas de infraestrutura (transporte, geração de energia) e pressões diversas pelo uso de solo (desmatamento, atividades agropecuárias e mineração).

Com base na plataforma PADDDTracker (paddtracker.org), constatou-se que 46 eventos desse tipo ocorreram no bioma entre 1988 e 2018, totalizando 14 exclusões, cinco mudanças de categoria e 27 reduções de áreas, que afetaram 37 unidades de conservação (27 estaduais e 10 federais), em especial parques (12) e florestas (14). O fenômeno, conhecido internacionalmente pela sigla PADDD (Protected Areas Downgrading, Downsizing and Degazettement) ameaça áreas protegidas em todos os continentes, mas é especialmente preocupante em países como os Estados Unidos e Brasil.

Além dos 46 casos de PADDD já efetivados na Amazônia (afetando uma área de aproximadamente 88 mil km²), outras 29 ameaças de PADDD já foram registradas para o bioma até 2018: 16 tentativas de extinção de áreas; três mudanças de categoria e 10 reduções, totalizando 23 UCs afetadas (três estaduais e 20 federais), em especial parques (8) e florestas (9). Caso se efetivem, essas propostas impactariam mais de 190 mil km² em área."

- ▶ WWF-Brasil. 2019a. Estudo comprova alto nível de ameaça às Unidades de Conservação na Amazônia brasileira (2019 jul. 05), <https://www.wwf.org.br/?71963/Estudo-comprova-alto-nivel-de-ameaca-as-Unidades-de-Conservacao-na-Amazonia-brasileira>, com última consulta em 2019 set. 30.

Ver também o próprio estudo:

- ▶ WWF-Brasil. 2019b. *PADDD em unidades de conservação na Amazônia*; Mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma. São Paulo: WWF-Brasil. 37 p. [Disponível em https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidades-conservacaoamazonia_final.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

Ver também:

- ▶ O Eco. 2014. 214 deputados formam Frente Par-

lamentar contra UCs (2014 mai. 21), <https://www.oeco.org.br/noticias/28343-deputados-contrarios-a-ucs-participam-de-frente-parlamentar/>. O Eco.

- ▶ Miotto, K. 2010. Ameaças a áreas protegidas na Amazônia (2010 ago. 23), <https://www.oeco.org.br/reportagens/24298-ameacas-a-areas-protegidas-na-amazonia/>, com última consulta em 2019 set. 30.

135 Fonte:

- ▶ MPF. 2019. MPF demonstra preocupação com revisão de Unidades de Conservação, <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-demonstra-preocupacao-com-revisao-de-limites-de-Unidades-de-Conservacao> (2019 jun. 05). Brasil, Ministério Público Federal (MPF).

136 Ver, por exemplo:

- ▶ Câmara dos Deputados. 2019. Projeto só permite criação de unidades de conservação se houver indenização (2019 jul. 03), <https://www.camara.leg.br/noticias/561464-projeto-so-permite-criacao-de-unidades-de-conservacao-se-houver-indenizacao/>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasil, Câmara dos Deputados.
- ▶ Rodrigues, L. 2018. Estudo mostra riscos de PL sobre criação de unidades de conservação (2018 out. 03), <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-10/estudo-mostra-riscos-de-pl-sobre-criacao-de-unidades-de-conservacao>, com última consulta em 2019 set. 30. Rio de Janeiro: Agência Brasil.
- ▶ WWF-Brasil. 2016. Avança projeto de lei que põe em risco unidades de conservação, <https://www.wwf.org.br/?54282> (2016 out. 05), com última consulta em 2019 set. 30.

137 Ver, por exemplo:

- ▶ SOS Mata Atlântica. 2015. Projeto de lei autoriza mineração em unidades de conservação, <https://www.sosma.org.br/103515/projeto-de-lei-autoriza-mineracao-em-unidades-de-conservacao/> (2015 ago. 28), com última consulta em 2019 set. 30]
- ▶ Bragança, D. 2013. Projeto que recorta Snuc mobiliza ambientalistas, <https://www.oeco.org.br/noticias/27869-projeto-que-recorta-snuc-mobiliza-ambientalistas/> (2013 dez. 18), com última consulta em 2019 set. 30. O Eco.

138 Citação:

"No que tange especificamente ao objeto em questão, foi apensada à PEC 215/2000 a PEC 161/2007*, de autoria de Celso Maldaner, então deputado do estado de Santa Catarina pelo PMDB, que visa alterar a Constituição, estabelecendo que a criação de ETEPs**, além da demarcação de Terras Indígenas e o reconhecimento dos

Territórios Remanescentes de Quilombo, deverá ser feita exclusivamente pelo Poder Legislativo." (* "Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegrais?sessionid=9E9E75B549A69B9772EC175AF9DE55A7.proposicoesWeb1?codteor=506009&filename=PEC+161/2007>. Acesso em 09/09/2015.")

- ▶ ISA, 2015, *op. cit.*, p. 13.

** "ETEPs" são os espaços territoriais especialmente protegidos, previstos pela Constituição Brasileira, em seu Art. 225, § 1.º, inciso III.

139 De forma similar:

"Com base na Convenção nº 169 da OIT, vejamos a situação dos povos indígenas segundo o ordenamento jurídico brasileiro: de acordo com o artigo 231 da Constituição Federal (CF) e parágrafos, são detentores de direitos originários, não sendo passíveis de desapropriação as terras que ocupam por pertencerem à União. Não se espera, pois, que eventual Unidade de Conservação incidente nas terras ocupadas por povos indígenas venha a extinguir as formas como tradicionalmente a utilizam e aos recursos naturais disponíveis. No entanto, é possível prever pactos e ações por meio dos quais se regule de modo planejado o uso dos recursos naturais. Os planos de gestão territorial demandados por povos indígenas têm sido cada vez mais frequentes na tentativa de gerir e proteger os ambientes relacionados a esses grupos. Muitos deles compartilham a constatação de que a sua continuidade como povo está a depender também da integridade ambiental das terras ocupadas, a qual constitui critério fundamental para a definição de saúde, dignidade e bem-estar de seus membros. Mantém-se, todavia, o impeditivo para a remoção dos grupos indígenas, salvo em situações excepcionais e *ad referendum* do Congresso Nacional."

- ▶ MPF, 2014, *op. cit.*, p. 24.

140 Citação das 19 condicionantes do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, onde se vê, nos itens XVIII a X, a permanência da competência do ICMBio:

Decisão: Suscitada questão de ordem pelo patrono da Comunidade Indígena Socó, no sentido de fazer nova sustentação oral, tendo em vista fatos novos surgidos no julgamento, o Tribunal, por maioria, indeferiu o pedido, vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, que julgava totalmente improcedente a ação, e Marco Aurélio, que suscitara preliminar de nulidade do processo e, no mérito, declarava a ação popular inteiramente procedente, julgou-a o Tribunal parcialmente procedente, nos termos do voto do Relator, reajustado segundo as observações constantes do voto do Senhor Ministro Menezes Direito, declarando constitucional a demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e determinando que sejam observadas as seguintes condições:

- (i) o usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes nas terras indígenas (art. 231, §

- 2º, da Constituição Federal) pode ser relativizado sempre que houver, como dispõe o art. 231, § 6º, da Constituição, relevante interesse público da União, na forma de lei complementar;
- (ii) o usufruto dos índios não abrange o aproveitamento de recursos hídricos e potenciais energéticos, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional;
 - (iii) o usufruto dos índios não abrange a pesquisa e lavra das riquezas minerais, que dependerá sempre de autorização do Congresso Nacional, assegurando-se-lhes a participação nos resultados da lavra, na forma da lei;
 - (iv) o usufruto dos índios não abrange a garimpagem nem a faiscação, devendo, se for o caso, ser obtida a permissão de lavra garimpeira;
 - (v) o usufruto dos índios não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional; a instalação de bases, unidades e postos militares e demais intervenções militares, a expansão estratégica da malha viária, a exploração de alternativas energéticas de cunho estratégico e o resguardo das riquezas de cunho estratégico, a critério dos órgãos competentes (Ministério da Defesa e Conselho de Defesa Nacional), serão implementados independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;
 - (vi) a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal na área indígena, no âmbito de suas atribuições, fica assegurada e se dará independentemente de consulta às comunidades indígenas envolvidas ou à FUNAI;
 - (vii) o usufruto dos índios não impede a instalação, pela União Federal, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, além das construções necessárias à prestação de serviços públicos pela União, especialmente os de saúde e educação;
 - (viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
 - (ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI;
 - (x) o trânsito de visitantes e pesquisadores não-índios deve ser admitido na área afetada à unidade de conservação nos horários e condições estipulados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
 - (xi) devem ser admitidos o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios no restante da área da terra indígena, observadas as condições estabelecidas pela FUNAI;
 - (xii) o ingresso, o trânsito e a permanência de não-índios não pode ser objeto de cobrança de quaisquer tarifas ou quantias de qualquer natureza por parte das comunidades indígenas;
 - (xiii) a cobrança de tarifas ou quantias de qualquer natureza também não poderá incidir ou ser exigida em troca da utilização das estradas, equipamentos públicos, linhas de transmissão de energia ou de quaisquer outros equipamentos e instalações colocadas a serviço do público, tenham sido excluídos expressamente da homologação, ou não;
 - (xiv) as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício do usufruto e da posse direta pela comunidade indígena ou pelos índios (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, caput, Lei nº 6.001/1973);
 - (xv) é vedada, nas terras indígenas, a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas, a prática de caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (art. 231, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 18, § 1º, Lei nº 6.001/1973);
 - (xvi) as terras sob ocupação e posse dos grupos e das comunidades indígenas, o usufruto exclusivo das riquezas naturais e das utilidades existentes nas terras ocupadas, observado o disposto nos arts. 49, XVI, e 231, § 3º, da CR/88, bem como a renda indígena (art. 43 da Lei nº 6.001/1973), gozam de plena imunidade tributária, não cabendo a cobrança de quaisquer impostos, taxas ou contribuições sobre uns ou outros;
 - (xvii) é vedada a ampliação da terra indígena já demarcada;
 - (xviii) os direitos dos índios relacionados às suas terras são imprescritíveis e estas são inalienáveis e indisponíveis (art. 231, § 4º, CR/88); e
 - (xix) é assegurada a participação dos entes federados no procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, encravadas em seus territórios, observada a fase em que se encontrar o procedimento.
- Vencidos, quanto ao item (xvii), a Senhora Ministra Carmen Lúcia e os Senhores Ministros Eros Grau e Carlos Britto, Relator. Cassada a liminar concedida na Ação Cautelar nº 2.009-3/RR. Quanto à execução da decisão, o Tribunal determinou seu imediato cumprimento, independentemente da publicação, confiando sua supervisão ao eminentíssimo Relator, em entendimento com o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, especialmente com seu Presidente. Votou o Presidente, Ministro Gil-

mar Mendes. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e a Senhora Ministra Ellen Gracie, que proferiram voto em assentada anterior. Plenário, 19.03.2009.” [Negritos e formatação nossos.]

- STF. 2009. (Decisão), <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=2576665&ext=RTF>, com última consulta em 2019 nov. 05. Brasília: Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF). [As 19 condicionantes do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.]

141 Citação:

Dupla afetação: nos casos em que se mostre possível a harmonização dos direitos constitucionais dos índios e outros povos tradicionais, a preservação do meio ambiente e a proteção da diversidade étnica e cultural, a administração dos espaços ambientalmente protegidos, em razão da dupla afetação, deverá obedecer a um plano de administração conjunta ou de gestão compartilhada (entre Comunidade Tradicional, Funai, Ibama, ICMBio, Incra etc.), respeitada a Convenção nº 169 da OIT, especialmente quanto à necessidade da consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais residentes na respectiva unidade de conservação”. (Colocando a dupla afetação como uma das opções, além de desafetação, recategorização e remoção das populações.) [Negrito nosso. Itálico do original.]

E acrescenta na nota-de-rodapé:

“A afetação é definida no âmbito do direito administrativo como o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da administração pública (CARVALHO, José dos Santos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010). No caso de territórios tradicionais, a primeira destinação pública específica seria o usufruto da terra e dos recursos nela existentes como garantia da reprodução física e cultural das comunidades. Em se tratando especificamente dos povos indígenas, o usufruto dos recursos seria exclusivo e a terra, pertencente à União, inalienável e indisponível. Em comum com os outros povos e comunidades tradicionais, os territórios ocupados, além de essenciais a sua constituição identitária, partilhariam de uma segunda finalidade pública, qual seja, a de proteção do meio ambiente, destinações estas perfeitamente compatíveis, aliás. Assim, esses espaços poderiam ser definidos como áreas protegidas tanto por se configurarem importantes para a manutenção da qualidade de vida e dos direitos identitários desses grupos como para a proteção da biodiversidade. Também pode-se afirmar com segurança que, tanto no caso dos povos indígenas quanto em relação às comunidades quilombolas, a própria Constituição Federal procedeu à afetação de seus respectivos territórios a uma finalidade pública de máxima relevância, qual seja, a garantia dos direitos fundamentais de minorias étnicas vulneráveis associada à proteção do patrimônio histórico-cultural do país. A afetação constitucional dos territórios quilombolas foi defendida pelo Procurador Regional da República Daniel Sar-

mento em seu parecer “A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação”, disponível no site da 6ª CCR/MPF. Não se cuida, pois, de afetação resultante de mera escolha do administrador, mas de opção do próprio poder constituinte originário, nos artigos 231 da CF e artigo 68 do ADCT/CF.” [Negrito e caixa alta do original.] (MPF, 2014, p. 26.)

Mais adiante, o mesmo manual, indica de maneira mais operacional o entendimento do termo:

“Dupla Afetação”

“Neste manual, tal expressão é utilizada para designar a destinação de um determinado bem a mais de uma finalidade de interesse público visando sobretudo a harmonização dos direitos constitucionais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais – também associada à proteção do patrimônio histórico e cultural do país – com a proteção do meio ambiente e conservação da diversidade biológica.

“Portanto, o regime de dupla afetação pressupõe uma administração conjunta do território ou bem destinado para que produza os efeitos esperados, razão pela qual as comunidades tradicionais interessadas bem como as instituições competentes, tais como a Funai, Ibama, ICMBio, Incra, FCP etc., deverão elaborar um Plano de Administração Conjunta do bem em questão, visando a compatibilização dos direitos fundamentais em jogo, observada a Convenção nº 169 da OIT no tocante à necessidade de proceder-se à consulta livre, prévia e informada dos povos tradicionais em todas as fases do processo.

“Como exemplo, podemos citar o PARNA do Monte Roraima (criado em 1989) totalmente incidente sobre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Em razão dessa sobreposição, o decreto que homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena, pela primeira vez, menciona o duplo caráter de proteção a que está submetido, nos seguintes termos: “o Parque Nacional do Monte Roraima é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios” (Decreto Presidencial s/n de 15/4/2005, DOU de 18/4/2005).

“Estabelece também um arranjo institucional de gestão compartilhada para a sua administração: “o Parque Nacional será administrado em conjunto pela FUNAI, IBAMA (ICMBio), e pela Comunidade Indígena Ingariqué. O Ministério da Justiça e o Ministério do Meio Ambiente, ouvidos a FUNAI, o IBAMA (ICMBio), e a Comunidade Indígena Ingariqué, apresentarão, para homologação do Presidente da República, plano de administração conjunta do bem público referido no caput” (Decreto Presidencial s/n de 15/4/2005, DOU de 18/4/2005).” (MPF, 2014, p. 104.)

Fonte:

- MPF, 2014, *op. cit.*

142 Notas do capítulo 3

143 Dessa forma, considerando as áreas ocupadas ou

usadas por outros, nem sempre, nessas áreas, há governança estabelecida e resultados de conservação já apresentados.

144 Citação:

"Con frecuencia es posible encontrar una estrecha asociación entre un pueblo indígena o una comunidad local bien definida y un territorio, área o cuerpo de recursos naturales específicos. Cuando tal asociación se combina con gobernanza local efectiva y conservación de la naturaleza, hablamos de 'TICCA'. TICCA pareciera un acrónimo, pero en realidad no lo es. Es una abreviatura para '**territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales**' o '**territorios de vida**'."

"Las siguientes características identifican un TICCA:

"1. Hay una **profunda y estrecha conexión entre un territorio o área** y un pueblo indígena o comunidad local. Esta relación está generalmente integrada a la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y/o la confianza del pueblo en el territorio para garantizar su bienestar material e inmaterial. (*1)

"2. El pueblo o comunidad custodia toma decisiones y define reglamentaciones acerca del territorio, área o hábitat y las hace cumplir (ej., acceso y uso) a través de una **institución de gobernanza que funciona**. (*2)

"3. Las decisiones de gobernanza y los esfuerzos de gestión del pueblo o comunidad contribuyen a la **conservación de la naturaleza**(ecosistemas, hábitats, especies, recursos naturales), así como al **bienestar de la comunidad**."

(*1: "Los custodios, sean pueblos indígenas o comunidades locales, pueden o no residir en el territorio, aunque la gran mayoría de los TICCA están habitados y son regularmente usufrutuados por sus comunidades custodias. Cabe señalar que hay diversas opiniones respecto de lo que un TICCA es de cara al territorio completo de un pueblo indígena o a las tierras, aguas y otros regalos de la naturaleza colectivos y consuetudinarios de una comunidad. Para algunos, no hay distinción entre un TICCA y un territorio completo o las tierras, aguas y regalos de la naturaleza colectivos y consuetudinarios de una comunidad. Para otros, un TICCA es uno o más lugares especiales dentro de este territorio, donde aplican reglas especiales. Las dos opiniones son compatibles en gran medida, y las distintas comprensiones son más un activo que un problema siempre que la comunidad respectiva esté informada, sea consciente y esté en disposición de discutir los temas de importancia de manera libre y con capacidad para lograr consensos internos."

*2: "La existencia del TICCA y la legitimidad de su institución de gobernanza y sus normas pueden no ser reconocidas por la ley estatutaria del respectivo país. Sin embargo, la condición importante es que funcionen de facto. En algunos casos, la institución de gobierno puede haber sido subyugada por otras autoridades o intereses, pero quizás sea capaz de revivir bajo condiciones propicias.")

Fonte:

- ▶ **ICCA Consortium. Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales**, em <https://www.iccaconsortium.org/index.php/es/descubra/>, com última consulta em 2019 ago. 12.

145 Ver, por exemplo:

- ▶ IUCN. 2011. Theme on Indigenous Peoples & Local Communities, Equity and Protected Areas Update, <https://www.iucn.org/content/theme-indigenous-peoples-local-communities-equity-and-protected-areas-update>, 2011 Aug. 03. [Com última consulta em 2019 ago. 12.]

E alguns resultados do "World Parks Congress, Durban 2003", em:

- ▶ ICCA Consortium: *ICCAs in the Outcomes of the 5th World Parks Congress (WPC), 2003*: <https://www.iccaconsortium.org/index.php/2003/12/31/the-durban-accord-from-the-5th-world-parks-congress-wpc-durban-south-africa-2003/>.

E parte da "auto-história" em:

- ▶ ICCA Consortium. Origins, in <https://www.iccaconsortium.org/index.php/movement/origins/>, with last consultation at 2019 Aug. 12).

Além de algumas outras referências e publicações, mais gerais ou centrais, relativas ao "World Parks Congress, Durban 2003":

- ▶ WPC 2003: *Durban Accord* (<https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanaccorden.pdf>) // *El Acuerdo de Durban* (http://danadeclaration.org/pdf/durbanaccord_sp.pdf)
- ▶ WPC 2003: *The Durban Action Plan* (<https://cmsdata.iucn.org/downloads/durbanactionen.pdf>) // *El Plan de Acción de Durban* (http://danadeclaration.org/pdf/durbanactionplan_sp.pdf)
- ▶ WPC 2003: IUCN. 2005. *Benefits beyond boundaries: proceedings of the Vth IUCN World Parks Congress*. Gland: IUCN. ix, 306 p.: ill. + 1 CD ROM. (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2005-007.pdf>)
- ▶ // UICN. 2005. *Beneficios más allá de las fronteras: actas del V Congreso mundial de parques de la UICN*. Gland: UICN. ix, 306 p.: ill. + 1 CD ROM. (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2005-007-Es.pdf>)
- ▶ 3rd WCC: 3.047 *El Plan de Acción de Durban y el Programa de trabajo sobre áreas protegidas del CDB* (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2004_RES_47_ES.pdf)
- ▶ Parks. 2004. *Durban World Parks Congress*. Vol 14 No 2. (<https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/>

- ▶ IISD: *Summary Report of the Vth IUCN World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries* (8-17 September 2003): <http://enb.iisd.org/crs/worldparksV/sdvol89num9e.html>.

Entre outras fontes.

Exemplo da importância do tema em Durban 2003:

- ▶ Dana Declaration on Mobile Peoples and Conservation (http://danadeclaration.org/main_declaratio-nenglish.shtml)

"ICCAs in the Outcomes of the 5th World Parks Congress (WPC), 2003

"Held in Durban, South Africa, from 8-17 September 2003, IUCN's 5th World Parks Congress was a watershed moment for ICCAs and for indigenous peoples and local communities more generally in international conservation policy, particularly due to its recognition that respecting human rights would advance, not diminish, conservation outcomes. It also articulated a 'new paradigm' for protected areas that integrates conservation goals with sustainable development in an equitable way and, for the first time, systematised the concept of 'governance' of protected areas. Principles of the new paradigm include recognition of protected area governance by indigenous peoples and local communities, respect for indigenous peoples' knowledge and contributions to conservation globally, and respect for human rights and indigenous peoples' rights. Rooted in previous years' work on equity in conservation, this new paradigm had become an imperative that could no longer be ignored and was a necessary change to align the conservation sector with prevailing social, political, economic and scientific conditions. The Congress's main policy outcomes of relevance to ICCAs were the Durban Accord, Durban Action Plan, several Recommendations, and a message to the CBD."

"Durban Accord and Action Plan

"For the first time in international conservation policy, the Durban Accord and Durban Action Plan acknowledged the concept of governance of protected areas and recognised the governance and conservation roles of indigenous peoples and local communities. They also included commitments to secure the rights of indigenous peoples and local communities in relation to natural resources and biodiversity conservation ([Durban Action Plan](#), Outcome 5) and involve local communities and indigenous and mobile peoples in the creation, proclamation and management of protection areas ([Durban Accord](#), pg. 222). Both included a number of specific references to Community Conserved Areas and closely related terms and concepts.

"The Durban Accord committed to recognise, strengthen, protect and support community conservation areas ([Durban Accord](#), pg. 223). The Durban Action Plan recommended to the Conference of the Parties to the CBD to recognise the diversity of protected area governance types, including Community Conserved Areas and indigenous

conservation areas ([Durban Action Plan](#), Outcome 1: *International action*; Outcome 5: *International action*). It called on state governments to recognise the contributions and status of Community Conserved Areas, community managed areas and private and indigenous community reserves within national protected area systems, where such areas meet the IUCN and CBD definitions of a protected area and with their free, prior and informed consent (Outcome 1: *National and local action*; Outcome 5: *National and local action and Protected area authority action*). It also called on state governments to adapt the management of Community Conserved Areas (and protected areas) to the special needs of mobile communities (Outcome 3: *National and local action*). The Durban Action Plan also committed the World Commission on Protected Areas to update the IUCN Protected Areas Management Categories to reflect the diversity of governance arrangements, including Community Conserved Areas and indigenous-owned and managed protected areas (Outcome 3: *IUCN-led action on protected area categorisation*). Other specific references to Community Conserved Areas were in relation to participatory evaluation of protected area management ([Durban Action Plan](#), Outcome 4: *Protected area authority action*), IUCN provision of support to indigenous peoples and local communities and other authorities (Outcome 5: *IUCN-led action on indigenous peoples and local community engagement*), empowering communities to contribute to conservation and sustainable livelihoods (Outcome 7: *Protected area authority action*), and supporting the UNEP World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC) to acquire and maintain data of the same (Outcome 8: *International action*).

"Recommendations

"The Congress adopted 32 [Recommendations](#), 7 of which explicitly referenced Community Conserved Areas and closely related terms and concepts. The most prominent was a Recommendation wholly dedicated to Community Conserved Areas, which recommended (*inter alia*) that governments recognise, promote and support such areas through a range of actions and that such areas be promoted by the CBD in its Programme of Work on protected areas and integrated into the IUCN Protected Area Management Categories (Recommendation V.26: *Community Conserved Areas*). Another Recommendation recognised Community Conserved Areas of mobile indigenous peoples in particular (Recommendation V.27: *Mobile Indigenous Peoples and Conservation*).

"[O]ne of the key advancements of the Congress was the recognition of and support for a diversity of protected area governance types. This included a recommendation to recognise Community Conserved Areas as one of the four main governance types and for Parties to the CBD to recognise as legitimate all of these governance types (Recommendation V.17: *Recognising and Supporting a Diversity of Governance Types for Protected Areas*). Governments were also recommended to promote and adopt laws and policies that recognise Community Conserved Areas (Recommendation V.13: *Cultural and Spiritual Values of Protected Areas*). Other Recommendations called for support and funding to indigenous peoples for community-conserved, co-managed and indigenous-owned and –managed

protected areas (Recommendation V.24: *Indigenous Peoples and Protected Areas*) and for more inclusive interpretations of protected area categories such as Community Conserved Areas that reflect the interests and initiatives of 'the poor' (Recommendation V.29: *Poverty and Protected Areas*). Finally, Community Conserved Areas were referenced as means to enhance coverage of protected areas (Recommendation V.4: *Building Comprehensive and Effective Protected Area Systems*).

"In addition to Recommendations specifically providing for Community Conserved Areas, these and other Recommendations were rife with references to governance, participation, equity and rights in the context of protected areas. This provided a strong policy basis for further elaboration of the role of Community Conserved Areas in subsequent years under the IUCN as well as the CBD."

"Congress Message to the CBD

"As its final key policy outcome, the 5th World Parks Congress issued a five-page message to the Convention on Biological Diversity (CBD) that acknowledged the need for a 'new paradigm' for protected areas and called on the CBD Conference of the Parties (COP) to consider four sets of actions and to, *inter alia*, adopt a programme of work on protected areas that responds to the needs identified at the Congress. The second of the four sets of actions ("Benefits, Equity and Participation") noted the negative impacts that protected areas may have on indigenous peoples and local communities and the importance of securing indigenous peoples' rights to their lands and territories, and called on the CBD COP by 2010 to, *inter alia*, "reform protected area policies, systems and funding arrangements to effectively support community conserved areas..." (pg. 2-3). The third set of actions ("Enabling Activities") stated that key actions to promote appropriate protected area governance and policies include, *inter alia*, recognising the diversity of protected areas governance approaches (such as community conserved areas and indigenous conservation areas) and encouraging Parties to support this diversity."

"Extensive references to Community Conserved Areas in the outcomes of the 5th World Parks Congress set the stage for the next phase of recognition of ICCAs by the 7th Conference of the Parties the CBD (CBD COP 7) in Kuala Lumpur in 2004.

31 December 2003"

- ICCA Consortium. 2003. *ICCAAs in the Outcomes of the 5th World Parks Congress (WPC), 2003*, <https://www.iccaconsortium.org/index.php/2003/12/31/the-durban-accord-from-the-5th-world-parks-congress-wpc-durban-south-africa-2003/>, with last consultation in 2019 Aug. 14.

146 Primeiro diagnóstico de "CCAs" do Brasil:

- Maretti, C.C. et alii. 2003. Brazil; lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities. São Paulo and Gland, ed. Author for IUCN (WCPA, CEESP-

CMWG and TILCEPA. 72 p. (V *World Parks Congress, Durban 2003*). (http://cmsdata.iucn.org/downloads/cca_cmaretti.pdf or https://www.researchgate.net/publication/271853244_Protected_areas_and_indigenous_and_local_communities_in_Brazil_lessons_learned_in_the_establishment_and_management_of_protected_areas_by_indigenous_and_local_communities)

147 O novo paradigma de áreas protegidas (organizado por Phillips, 2003), reconheceu que, em relação aos parques nacionais, já trabalhávamos com outros objetivos (como por exemplo o uso sustentável) e que a governança e a gestão já eram feitas por outros atores sociais (como governos subnacionais, privados e comunidades), é não só governos nacionais. Afirma-se que, desde o Congresso Mundial de Parques Nacionais de Bali 1982, se passou a considerar as relações com as comunidades locais na criação e gestão de áreas protegidas. No Congresso de Mundial de Parques Nacionais e Áreas Protegidas de Caracas 1992 foi incorporado o conceito de reserva extrativista na classificação internacional de áreas protegidas da UICN.

Texto adaptado de:

- Maretti, C.C. et alii. 2019. Valores culturais e conservação colaborativa (inclusive perspectivas pessoais e internacionais). No seminário "Valores Culturais da Natureza: Novos Desafios para Políticas Públicas de Conservação", em 02-03 de julho de 2019. Brasília, DF: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). (Versão preliminar 2.8, de 2019 jul. 06.) (Disponível em https://www.researchgate.net/publication/334279544_Valores_culturais_e_conservacao_colaborativa_inclusive_perspectivas_pessoais_e_internacionais.)

Ver também:

- Phillips, A. 2003. Turning ideas on their heads: a new paradigm for protected areas, *George Wright Forum* 20: 8-32.

148 Texto aproximado:

Depois de o tema ser estudado durante vários anos – pelo projeto "Speaking a Common Language" –, foi reafirmado o sistema internacional de categorias de gestão (ou manejo) de áreas protegidas, da UICN, usado internacionalmente como um referencial, uma linguagem comum. Isso levou ao formato atual do sistema, recomendado e aprovado em Congressos Mundiais de Conservação ("WCC" na sigla em inglês), Bangkok 2004 (3º) e Jeju 2012, com reconhecimento da publicação apresentada em Barcelona (4º) 2008, incluindo a nova definição de área protegida pela UICN.

A CMAP-UICN já tinha desenvolvido alguns classificações e sistemas de categorias e caminhava na proposta de um novo sistema. A proposta para esta nova versão do sistema tinha 5 categorias. Com a realização do congresso de 1992 em Caracas, próximo da Amazônia, e com a atuação e a morte do Chico Mendes, as reservas extrativistas al-

cançaram atenção suficiente para que o plenário solicitasse a inclusão da categoria VI, de uso sustentável dos recursos naturais. Havia situações similares, ou passíveis de serem associadas com essa categoria VI em outros lugares, não sendo só o modelo de reserva extrativista que fez toda a diferença, mas a visibilidade conjuntural que esta conseguiu, abriu possibilidade para as demais. Logo muitos casos foram expostos e reconhecidos em outros lugares, principalmente na América Latina, África e Ásia, inclusive em realidades diferentes, como, por exemplo, com povos nômades.

É possível se entender esses elementos apresentados nas notas como parte do processo associado para a abertura do caminho para o reconhecimento de áreas de conservação comunitária (mais tarde territórios e áreas de conservação indígenas e de comunidades locais e tradicionais) – ver definição atual e aqui adotada acima. Esses elementos, inclusive “CCAs”, levaram à matriz de governança da UICN.

Texto adaptado de

- ▶ Maretti et alii, 2019, op. cit.

Fontes relativas aos temas mencionados na nota:

Relato (relativamente resumido) de um processo participativo de anos (onde Maretti participou):

- ▶ Bishop, K.; Dudley, D.; Phillips, A. & Stolton, S. 2004. Speaking a Common Language; the uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas. Cardiff University, IUCN and UNEP-WCMC. 195 p. (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2004-049.pdf>)

Com base no “Speaking a Common Language”, apresentado e discutido em Durban 2003, foi recomendada a revisão e consolidação do sistema de categorias:

- ▶ RES 3.048 IUCN Guidelines for protected area management categories (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2004_RES_48_EN.pdf) [IUCN WCC Bangkok 2004.]

E sua sistematização e a publicação foram endossadas em:

- ▶ WCC-2012-Res-040-EN Endorsement and uniform application of protected area management guidelines (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2012_RES_40_EN.pdf) [IUCN WCC Jeju 2012.]

Proposta de nova definição de área protegida:

- ▶ Dudley, N. & Stolton, S. (eds.) 2008. *Defining Protected Areas*. (An international conference in Almeria, Spain 2007). Gland: IUCN. 220 p. (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2008-106.pdf>)

Formalização do novo sistema internacional de catego-

rias de gestão de áreas protegidas, adotado pela UICN (com leves modificações em relação ao anterior) – inclui a nova definição de área protegida, com detalhamento de cada um dos seus elementos, e algo da história das classificações:

- ▶ Dudley, N. (ed.) 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland: IUCN. x + 86 p. (https://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf) // Dudley, N. (ed.) 2008. *Diretrizes para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas*. Gland: UICN. x + 96 p. (<https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAPS-016-Es.pdf>)

Diretrizes de governança de áreas protegidas da UICN, inclusive a matriz de governança:

- ▶ Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips e T. Sandwith. 2017. Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação. Série *Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas*, No. 20, Gland, Suíça: UICN. xvi + 124 p. (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-020-Pt.pdf>)

149 Algumas referências de recomendações, decisões ou similares, sobretudo da UICN, referentes a “Community conserved areas (CCAs)” e depois “indigenous and community conserved areas (ICCAs)”:

- ▶ WPC 2003 Recommendation 26 Community Conserved Areas (<http://danadeclaration.org/pdf/recommendations26eng.pdf>) [IUCN WPC Durban 2003.]
- ▶ RES 3.049 Community Conserved Areas (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2004_RES_49_EN.pdf) [IUCN WCC Bangkok 2004.]
- ▶ 4.049 Supporting Indigenous Conservation Territories and other Indigenous Peoples' and Community Conserved Areas (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_49_EN.pdf) // 4.049 Apoyo a los Territorios Indígenas de Conservación y otras Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_49_ES.pdf). [IUCN WCC Barcelona 2008.]
- ▶ 4.050 Recognition of Indigenous Conservation Territories (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_50_EN.pdf) // 4.050 Reconocimiento de los Territorios Indígenas de Conservación (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_50_ES.pdf). [IUCN WCC Barcelona 2008.]
- ▶ WCC-2012-Res-094-EN Respecting, recognizing and supporting Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2012_RES_40_EN.pdf) [IUCN WCC Barcelona 2012.]

WCC_2012_RES_94_EN.pdf) // WCC-2012-Res-094-SP Respetar, reconocer y apoyar los Territorios y Áreas Conservados por Pueblos Indígenas y Comunidades (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2012_RES_94_ES.pdf). [IUCN WCC Jeju 2012.]

- ▶ WCC-2016-Res-030-EN Recognising and respecting the territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities (ICCAs) overlapped by protected areas (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_030_EN.pdf) // WCC-2016-Res-030-SP Reconocimiento y respeto de los territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA) que se solapan con áreas protegidas (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_030_ES.pdf). [IUCN WCC Honolulu 2016.]

A referência do registro internacional dos TICCA:

- ▶ UNEP-WCMC. ICCA Registry, <http://www.iccaregistry.org/>.

Um exemplo:

- ▶ Govan, H., Alifereti Tawake, Kesaia Tabunakawai, Aaron Jenkins, Antoine Lasgorceix, Erika Techera, Hugo Tafea, Jeff Kinch, Jess Feehely, Pulea Ifopo, Roy Hills, Semese Alefaio, Semisi Meo, Shauna Trooniak, Siola'a Malimali, Sylvia George, Talavou Tauae-fa, Tevi Obed. 2009. *Community Conserved Areas: A review of status & needs in Melanesia and Polynesia*. ICCA regional review for CENESTA /TILCEPA /TGEP /IUCN/ GEF-SGP. (https://www.sprep.org/att/IRC/eCOPIES/Pacific_Region/422.pdf)

150 Texto aproximado:

Em 2007, no II Congresso Latino-Americano de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas, houve questionamento por indígenas da região de Bariloche, defendendo os territórios indígenas como um tipo de área protegida. A partir de referenciais técnicos, a CMAP e a UICN tentaram explicar que as categorias eram definidas por conjunto de objetivos e que todas elas permitiam diferentes tipos de governança e gestão, inclusive por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais. Portanto, não caberia outro tipo de área protegida. Nesse congresso a situação ficou mais ou menos por aí.

Texto adaptado de

- ▶ Maretti et alii (2019, op. cit.)

Publicações do Congresso 'Bariloche 2007':

- ▶ UICN, CMAP, APN, FAO RedParques & Pnuma: *Declaración de Bariloche*; II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (30 de septiembre al 06 de octubre de 2007). Bariloche, 12 p. (<https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf>)

- ▶ UICN, CMAP, APN, FAO RedParques & Pnuma: *Ecos de Bariloche: Conclusiones, Recomendaciones y Directrices de Acción*; II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (30 de septiembre al 06 de octubre de 2007). Roma, 8 p. (https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/roma_final.pdf)

- ▶ Inchausty, V. H. Memorias; II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas (Bariloche, 30 de setembro al 06 de outubro de 2007). UICN, CMAP, APN, FAO RedParques & Pnuma: Quito, 186 p. (<https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/declaracionbariloche.pdf>)

151 Texto adaptado de

- ▶ Maretti et alii, 2019, op. cit.

E, além da promoção da causa indígena e defesa de seus interesses (legítimos, mas não por isso menos próprios), havia de fato uma questão importante, *um enfoque, mais integrado, que os sistemas da UICN não tratavam*.

Texto adaptado de

- ▶ Maretti et alii, 2019, op. cit.

Resolução UICN:

- ▶ 4.050 Recognition of Indigenous Conservation Territories (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_50_EN.pdf) // 4.050 Reconocimiento de los Territorios Indígenas de Conservación (https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2008_RES_50_ES.pdf). [IUCN WCC Barcelona 2008.]

Ela diz:

"... el Congreso Mundial de la Naturaleza, en su cuarto periodo de sesiones, Barcelona, España, 5 al 14 de octubre de 2008, ofrece la siguiente orientación para la ejecución del Programa de la UICN 2009-2012:

"2. Pide a la Directora General [UICN] que promueva y apoye el reconocimiento de los Territorios Indígenas de Conservación como un modelo legítimo de gobernanza de áreas protegidas superpuestas en territorios de pueblos indígenas, siguiendo las directrices de gobernanza contenidas en la publicación de la UICN titulada Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN, independientemente de la categoría de manejo, reconociendo en dicho modelo la integración de cultura y naturaleza, el papel del derecho consuetudinario, la institucionalidad tradicional y el ejercicio de la autoridad indígena en tales territorios." [Os negritos e sublinhados são nossos.]

E divulgação sobre o tema em relação à CDB: "Indigenous Conservation Territory: A new option for governance of protected areas" (<https://www.iucn.org/content/indigenous-conservation-territory-new-option-governance-protected-areas>).

152 Texto adaptado de

- Maretti et alii, 2019, op. cit.

153 Uma das fontes para defesa desse conceito pode ser encontrada no julgamento do Supremo Tribunal Federal do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (citado por Bessa, 2009):

*"O marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional. Áreas indígenas são demarcadas para servir concretamente de **habitação permanente** dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas, mais as "imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar" e ainda aquelas que se revelarem "necessárias à reprodução física e cultural" de cada qual das comunidades étnico-indígenas, "segundo seus usos, costumes e tradições" (usos, costumes e tradições deles, indígenas, e não usos, costumes e tradições dos não-índios). Terra indígena, no imaginário coletivo aborigine, não é um simples objeto de direito, mas ganha a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. De onde a proibição constitucional de se remover os índios das terras por eles tradicionalmente ocupadas, assim como o reconhecimento do direito a uma posse permanente e usufruto exclusivo, de parelha com a regra de que todas essas terras "são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis" (§ 4º do art. 231 da Constituição Federal). O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. De onde a clara intelecção de que OS ARTIGOS 231 E 232 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL CONSTITUEM UM COMPLETO ESTATUTO JURÍDICO DA CAUSA INDÍGENA. 11.4. O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado "princípio da proporcionalidade". A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado "princípio da proporcionalidade", quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo. 12. DIREITOS "ORIGINÁRIOS". Os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam foram constitucionalmente "reconhecidos", e não simplesmente outorgados, com o que o ato de demarcação se orna de natureza declaratória, e não propriamente constitutiva. Ato declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Essa a razão de a Carta Magna havê-los chamado de "originários", a traduzir um direito mais antigo do que qualquer outro, de maneira a preponderar sobre pretensos direitos adquiridos, mesmo os materializados em escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. Atos, estes, que a própria Constituição declarou como "nulos e extintos" (§ 6º do art. 231 da CF)." [Negritos nossos.]*

- Bessa, P. 2009. O Acórdão do caso da TI Raposa Serra do Sol (2009 out. 07), <https://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/22597-o-acordao-do-caso-da-terra-indigena-raposa-serra-do-sol/> (com última consulta em 2019 nov. 05). O Eco.

154 Veja:

- IUCN, UNEP & WWF. 1980. *World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development*. Gland, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), United Nations Environmental Programme (UNEP) and World Wildlife Fund (WWF). (<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCS-004.pdf>)

155 Citações:

"In-situ conservation' means the conservation of ecosystems and natural habitats and the maintenance and recovery of viable populations of species in their natural surroundings and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties."

"Sustainable use' means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations.'

- CBD. Article 2. Use of Terms, <https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-02>, with last consultation in 2019 Aug. 12.

"Article 8. In-situ Conservation"

"Each Contracting Party shall, as far as possible and as appropriate:

(a) Establish a system of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

(b) Develop, where necessary, guidelines for the selection, establishment and management of protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity;

(c) Regulate or manage biological resources important for the conservation of biological diversity whether within or outside protected areas, with a view to ensuring their conservation and sustainable use;

(d) Promote the protection of ecosystems, natural habitats and the maintenance of viable populations of species in natural surroundings;

(e) Promote environmentally sound and sustainable development in areas adjacent to protected areas with a view to furthering protection of these areas;

(f) Rehabilitate and restore degraded ecosystems and promote the recovery of threatened species, inter alia, through the development and implementation of plans or other management strategies;

(g) Establish or maintain means to regulate, manage or control the risks associated with the use and release of

living modified organisms resulting from biotechnology which are likely to have adverse environmental impacts that could affect the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account the risks to human health;

(h) Prevent the introduction of, control or eradicate those alien species which threaten ecosystems, habitats or species;

(i) Endeavour to provide the conditions needed for compatibility between present uses and the conservation of biological diversity and the sustainable use of its components;

(j) Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;

(k) Develop or maintain necessary legislation and/or other regulatory provisions for the protection of threatened species and populations;

(l) Where a significant adverse effect on biological diversity has been determined pursuant to Article 7, regulate or manage the relevant processes and categories of activities; and

(m) Cooperate in providing financial and other support for in-situ conservation outlined in subparagraphs (a) to (l) above, particularly to developing countries." [Sublinhado nosso.]

- ▶ CBD. Article 8. In-situ Conservation, <https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-08>, with last consultation in 2019 Aug. 12.

156 Citação:

"The objectives of this Convention, to be pursued in accordance with its relevant provisions, are the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding."

- ▶ CBD. Article 1. Objectives, <https://www.cbd.int/convention/articles/default.shtml?a=cbd-01>, with last consultation in 2019 Aug. 12.

157 Veja abaixo definições da IUCN:

- "**Conservation.** The protection, care, management and maintenance of ecosystems, habitats, wildlife species and populations, within or outside of their natural envi-

ronments, in order to safeguard the natural conditions for their long-term permanence." (Normalmente considerada "in situ", mas vale destacar que pode ser "ex situ". **Conservation in situ.** The conservation of the ecosystems and natural habitats and maintenance and recovery of viable populations of species in their natural environments and, in the case of tame and cultivated species, in the environments where they have developed their specific characteristics.)

- "**Preservation.** The set of policies and measures to maintain the conditions favouring the evolution and continuity of the ecosystems and natural habitats, as well as the conservation of viable populations of species in their natural environments and the components of biodiversity outside their natural habitats."

Segundo:

- ▶ IUCN. IUCN Definitions – English, https://www.iucn.org/downloads/en_iucn_glossary_definitions.pdf, with last access in 2019 Aug. 12.

Com relação aos termos, também há um debate entre linhas de atuação "preservacionista" e socioambientalista (como chamadas por alguns), mas que cremos que seja outro, diferente em relação às definições aqui apresentadas.

Esse debate tem razões diversas, mas, de um lado, lhe parece fundamental a motivação da defesa das populações tradicionais. Segundo a posição que toma essa defesa, não existe "natureza intocada" e praticamente toda a história mostra interações entre grupos sociais e natureza em praticamente todo os lugares. (No Brasil, o texto mais famoso a respeito é o de Diegues.) Ainda que não necessariamente como decorrência lógica obrigatória, a consequência mais defendida dessa posição é que a presença das comunidades tradicionais ajuda na conservação, mais do que a suposição da 'proteção integral'. Alguns chegam até a afirmar que, sem comunidades, não há ou não é possível a conservação efetiva a longo prazo – o que parece um exagero.

A posição contrária entende que é importante manter a humanidade afastada de certos trechos da natureza para sua conservação eficaz (ou preservação). Entende que nem sempre as comunidades são suficientemente sustentáveis. Mas advoga principalmente o não uso da biodiversidade. Esta posição, não raro, se equivoca em termos de contrapor a importância das áreas de preservação integral com as possibilidades de presença de populações tradicionais – e não raro antagoniza com estas.

Entendemos que há equívocos diversos, em ambas as partes, misturando diferença, oposição e competição, em lugar de promover colaboração e complementariedade. (Ver complemento desta discussão em tema similar em outra nota.)

- ▶ Diegues, A.C.S. 2008. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo, Hucitec e Nupaub-USP. 198 p. (6ª. Edição, revista e ampliada, com primeira edição em 1996.)

158 Ver em outras partes do relatório, definições (inclusive da IUCN) sobre ‘área protegida’, seus elementos e fontes.

159 A ‘lei do Snuc’ considera:

“I - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral”;

“VII - conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”;

“V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”;

“VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”;

“IX - uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”;

“XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”;

“XII - extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis”;

“X - uso direto: aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”;

“XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original”; e

“XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original”. [Sublinhados nossos.]

Fonte:

► Brasil, Lei nº 9.985, de 2000, *op. cit.*

160 Curiosamente não se vê quase nenhum exemplo de outro país com organização similar (divisão de categorias de gestão em grupos), exceto o Peru (baseada sobre-tudo na noção de uso indireto).

Ainda assim, embora na absoluta maioria dos casos de sistemas nacionais de categorias, assim como no sistema internacional, adotado pela IUCN, não haja grupos (e sim diferenças entre as categorias), não é tão raro que na literatura esteja presente essa tentativa de divisão em grupos.

Infelizmente esse agrupamento não raro vem acompanhado de noção de áreas protegidas de diferentes níveis, buscando inferiorizar ou mesmo desconsiderar aquelas que permitem o uso sustentável.

Entendemos que se equivocam no principal, considerando cada área protegida de forma isolada (e não em sistemas e conjuntos e dentro de esquemas de ordenamento territorial) e buscando mais a disputa entre as categorias do que sua contribuição complementar para sistemas.

É interessante notar que esse debate, entre ‘conservação’ e ‘preservação’, tende a voltar, ainda que em termos similares (só aproximadamente iguais). Parece que para algumas pessoas ou grupos, é muito importante separar os termos, em lugar de combinar, de compreendê-los complementares.

161 Consideraremos as principais definições de áreas protegidas:

(i) a definição de unidade de conservação segundo a Lei nº 9.965, de 18 de julho de 2000 (a chamada “Lei do Snuc”, no seu artigo 2º):

- “unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”;

(ii) a definição de áreas protegidas pela IUCN, com o maior respeito técnico internacional (inclusive pela sua Comissão Mundial de Áreas Protegida, corpo técnico de maior respeito internacional no tema); e

- “a protected area is: ‘a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values’; e

(iii) a definição de áreas protegidas da CDB, o acordo internacional, de valor legal, intergovernamental, de nível mais alto e mais considerado para o tema da conservação da natureza no mundo:

- “‘protected area’ means a geographically defined area which is designated or regulated and managed to achieve specific conservation objectives”.

E consideraremos os principais elementos (definidores das áreas protegidas):

(a) o que interessa proteger, definição e características:

- “recursos ambientais [dos “espaços territoriais”, definidos], incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes”, “com objetivos de conservação” – pela lei do Snuc;
- “to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values” – pela UICN; e
- “to achieve specific conservation objectives” – pela CDB;

(b) delimitação espacial:

- “espaço territorial”, “com... limites definidos” – pela lei do Snuc;
- “A clearly defined geographical space” – pela UICN; e
- “a geographically defined area” – pela CDB;

(c) estabelecimento ou criação, mecanismos ou formas:

- “legalmente instituído pelo Poder Público”, “ao qual [“regime especial de administração”] se aplicam garantias adequadas de proteção” – pela lei do Snuc;

- “recognised (, dedicated and managed), through legal or other effective means” – pela UICN; e

- “(which is) designated or regulated (and managed)” – pela CDB; e

(d) gestão e governança (ou sua previsão), tipos e instrumentos:

- “sob regime especial de administração” – pela lei do Snuc;
- “(recognised,) dedicated and managed, through legal or other effective means” – pela UICN; e
- “(which is designated or regulated and) managed” – pela CDB.

(A partir dessa base, outras comparações, com outras definições ou interpretações, podem ser feitas.)

Extrato de Dudley (2008, espanhol) com detalhamento e explicações sobre a definição de área protegida pela UICN:

Tabla 1. Explicación de la definición de área protegida

Término	Explicación	Ejemplos y detalles adicionales
Espacio geográfico claramente definido	Incluye áreas terrestres, de aguas continentales, marinas y costeras o una combinación de dos o más de ellas. El término “espacio” es tridimensional, por ej., cuando el espacio situado sobre un área protegida se encuentra protegido frente a aeronaves en vuelo a baja altura o en áreas protegidas marinas cuando se encuentra protegida una cierta profundidad de agua o el lecho marino se encuentra protegido pero la masa de agua situada sobre el mismo no lo está; a la inversa, a veces el espacio subterráneo no se encuentra protegido (por ej., es susceptible de actividades mineras). “Claramente definido” implica un área definida espacialmente con límites demarcados y acordados. Estos límites pueden estar a veces definidos por características físicas que pueden desplazarse con el tiempo (por ej., márgenes fluviales) o por acciones de gestión (por ej., zonas vedadas al uso).	Reserva de la Naturaleza de Wolong en China (categoría Ia, terrestre); Parque Nacional del Lago Malawi en Malawi (categoría II, principalmente agua dulce); Reserva Marina de Masinloc and Oyon Bay en Filipinas (categoría Ia, principalmente marina) son ejemplos de áreas en biomas muy diferentes pero todas ellas son áreas protegidas.
Reconocido	Implica que la protección puede incluir una gama de formas de gobernanza declaradas por colectivos así como las identificadas por los estados, pero dichos espacios tienen que estar reconocidos de alguna manera (especialmente mediante su inclusión en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas – <i>World Database on Protected Areas</i> (WDPA)).	El Área Protegida Indígena (API) de Anindilyakwa ha sido autodeclarada por las comunidades aborígenes de la península Groote Eylandt, una de las muchas APIs auto-declaradas reconocidas por el gobierno.
Dedicado	Implica la existencia de un compromiso específico vinculante con la conservación a largo plazo, mediante por ejemplo: <ul style="list-style-type: none"> • Convenios y acuerdos internacionales • Leyes nacionales, provinciales o locales • Ley consuetudinaria • Convenios de ONGs • Acuerdos de fundaciones y empresas privadas • Planes de certificación. 	Parque Nacional del Monte Cradle – Lago St Clair en Tasmania, Australia (categoría II, estado); Santuario de Pesca de Nabanka en Filipinas (área conservada por la comunidad); Reserva de la Bahía de Port Susan en Washington, EEUU (privada); todas ellas son áreas protegidas pero su estructura legal difiere considerablemente.
Gestionado	Se han tomado medidas activas para conservar los valores naturales (y posiblemente otros) por los cuales se ha establecido el área protegida; téngase en cuenta que “gestionado” puede incluir la decisión de dejar el área intacta si ésta es la mejor estrategia de conservación.	Existen muchas opciones posibles. Por ejemplo el Parque Nacional Kaziranga en India (categoría II) se gestiona principalmente mediante controles de la caza furtiva y la eliminación de especies invasoras; las islas del Parque Nacional Archipiélago en Finlandia se gestionan utilizando métodos agrarios tradicionales y manteniendo las especies asociadas a las praderas.

Término	Explicación	Ejemplos y detalles adicionales
Medios legales u otros tipos de medios eficaces	Significa que las áreas protegidas tienen que haber sido legisladas (es decir, reconocidas por la normativa legal vigente), reconocidas mediante convenios o acuerdos internacionales, o gestionadas de alguna u otra manera mediante medios eficaces pero no legalizados formalmente, como por ejemplo, mediante normas tradicionales reconocidas como las que regulan el funcionamiento de las áreas conservadas por comunidades o los acuerdos de organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas.	El Parque Nacional de Flinders Range en Australia está gestionado por la autoridad estatal de Australia Meridional; la Reserva de la Naturaleza de Attenborough en el Reino Unido está gestionada por la Nottinghamshire Wildlife Trust en asociación con la empresa gravaera propietaria del espacio; y el Parque Nacional Alto Fragua Indiwasi en Colombia está gestionado por los pueblos Ingano.
... para conseguir	Implica un cierto nivel de eficacia – un elemento nuevo que no estaba presente en la definición de 1994 pero que ha sido demandado por muchos gestores de áreas protegidas entre otros. Aunque la categoría será al final determinada por los objetivos, la eficacia de la gestión será progresivamente registrada en la Base de Datos Mundial de Áreas Protegidas y con el tiempo pasará a convertirse en un importante criterio para la identificación y reconocimiento de áreas protegidas.	El Convenio para la Diversidad Biológica requiere a las Partes la realización de evaluaciones de la eficacia de la gestión.
Largo plazo	Las áreas protegidas deberían ser gestionadas a perpetuidad y no como una estrategia de gestión a corto plazo o temporal.	Las medidas temporales como la financiación a corto plazo del abandono de tierras agrícolas, las rotaciones en la gestión comercial de bosques o las zonas pesqueras temporalmente protegidas no constituyen áreas protegidas reconocidas por la IUCN.
Conservación	En el contexto de la presente definición, conservación se refiere al mantenimiento <i>in situ</i> de los ecosistemas y hábitats naturales y seminaturales y de poblaciones viables de especies en su entorno natural, y en el caso de especies domésticas o cultivadas (ver la definición de agrobiodiversidad en el Apéndice), en los entornos en los que han desarrollado sus propiedades distintivas.	El Parque Nacional de Yellowstone en los Estados Unidos (categoría II) centra sus objetivos de conservación especialmente en el mantenimiento de poblaciones viables de osos y lobos, pero con el fin más amplio de preservar todo el ecosistema funcional.
Naturaleza	En este contexto naturaleza siempre se refiere a biodiversidad a nivel genético, de especie y de ecosistema, y a menudo también a geodiversidad, formas del relieve y a valores naturales más amplios.	El Parque Nacional del Bosque Impenetrable de Bwindi en Uganda (categoría II) está gestionada principalmente para proteger los bosques de montaña naturales y especialmente al gorila de montaña. La Reserva Nacional Natural de Isla de Rum en Escocia (categoría IV) fue establecida para proteger rasgos geológicos únicos.
Servicios ecosistémicos asociados	Aquí significa servicios ecosistémicos que están relacionados con el objetivo de conservación de la naturaleza pero no interfieren con éste. Aquí se incluyen servicios de aprovisionamiento de agua o alimentos; servicios de regulación como el control de inundaciones, sequía, degradación de suelos, y enfermedades; servicios de apoyo como formación de suelo o ciclos de nutrientes; y servicios culturales como recreativos, espirituales, religiosos y otros beneficios no materiales.	Muchas áreas protegidas también proporcionan servicios de ecosistema: por ej., el Parque Nacional de Gunung Gede en Java, Indonesia (categoría II) contribuye al suministro de agua potable a Yakarta; y el Parque Nacional de Sundarbans en Bangladesh (categoría IV) ayuda a proteger la costa frente a inundaciones.
Valores culturales	Incluye a todos aquellos que no interfieren con el objetivo de conservación (todos los valores culturales de un área protegida deberían cumplir este criterio), incluyendo especialmente: <ul style="list-style-type: none"> • aquellos que contribuyen al resultado de conservación (por ej., las prácticas de gestión tradicionales de las cuales dependen especies clave); • aquellos que se encuentran de por si amenazados. 	Muchas áreas protegidas contienen lugares sagrados, por ej., en el Parque Nacional de Nyika en Malawi se encuentran un estanque, una cascada y una montaña sagrados: La gestión tradicional de bosques para proporcionar madera para los templos en Japón ha producido algunos de los bosques más antiguos del país, como el bosque primigenio protegido situado en las afueras de Nara. Los bosques de Kaya de la zona costera de Kenia se encuentran protegidos tanto por su biodiversidad como por sus valores culturales

Fontes:

Definições legais brasileiras sobre o que são unidades de conservação e dispositivos associados:

- Brasil, Lei nº 9.985, de 2000, *op. cit.*

Definição de área protegida pela UICN:

- Dudley (ed.) 2008, *op. cit.*

Definição de área protegida pela CDB:

- CBD. Article 2. Use of Terms, *op. cit.*

162 Citação:

"Para la UICN, solo aquellas áreas en las que el principal objetivo es la conservación de la naturaleza pueden considerarse áreas protegidas; se pueden incluir muchas áreas con otros objetivos al mismo nivel, pero en caso de conflicto la conservación de la naturaleza será la prioridad".

- Dudley, 2008, *op. cit.*

163 Fontes:

- ▶ Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): Metas de Aichi para la diversidad biológica (<https://www.cbd.int/sp/targets/>) [acesso 2019 jul. 05]
- ▶ Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): Meta 11. Fundamento técnico ampliado (documento COP/10/INF/12/Rev.1) (<https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/>) [acesso 2019 jul. 05]

164 Incluindo a definição:

"Por 'otra medida eficaz de conservación basada en áreas' se entiende 'una zona delimitada geográficamente que no sea un área protegida y que esté gobernada y gestionada de manera tal de lograr em forma sostenida resultados positivos y duraderos para la conservación de la diversidad biológica *in situ**, con funciones y servicios asociados de los ecosistemas y, donde proceda, valores culturales, espirituales, socioeconómicos y otros valores pertinentes a nivel local'. (*"Como se define en el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de conformidad con las disposiciones del Convenio.") E anexos orientadores.

Fontes:

- ▶ Convenio sobre la Diversidad Biológica: Decisión CBD/COP/DEC/14/8 – "14/8. Áreas protegidas y otras medidas eficaces de conservación basadas en áreas" (<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-es.pdf>).
- ▶ IUCN WCPA, 2019. *Guidelines for Recognising and Reporting Other Effective Area-based Conservation Measures*. IUCN, Switzerland. (Draft for review; April 2019) (https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/guidelines_for_recognising_and_reporting_oecms_-_january_2018.pdf)

A CDB trata áreas protegidas de forma mais flexível, sem a necessidade de que a conservação da natureza (e sua biodiversidade) seja um objetivo explícito, diferente da definição da UICN. No entanto, as bases de dados oficiais (como o "WPDA" no "WCMC") consideram a correspondência com as categorias I a VI da UICN. Posteriormente, em 2010, no Plano Estratégico 2011-2020, essa Convenção incluir os temos "outros mecanismos espaciais eficazes de conservação (omecs) e em 2018 eles foram definidos.

165 Vemos o termo utilizado pela geopolítica (as vezes considerado ramo da geografia). Nesse campo se refere ao poder dos estados e a definição de sua área por meio desse poder. Com base nisso é que se define o termo 'território brasileiro' ou o 'território nacional' de outro país. Ainda que o termo possa ser aplicado em estados mais antigos, muitas vezes significava mais uma área de influência. Foi com os 'estados nacionais', a partir da época das monarquias absolutistas, que os territórios passaram a ser mais importantes e bem definidos. Ao ponto de que hoje, e nos últimos tempos, não há espaço terrestre no mundo que não seja território de um estado-nação. (Mas ainda há as áreas marinhas além das jurisdições nacionais, assim definidas e assim permanecem por tratados entre os estados nacionais.)

Essa discussão não é de menor importância, visto o debate que o termo pode suscitar, como por exemplo na seguinte afirmação:

"**Afastou** o STF, igualmente, qualquer possibilidade de que se dê aos conceitos de Terras Indígenas o mesmo **status que a expressão "território" desfruta no âmbito do direito internacional**, o mesmo se plicando aos conceitos de nação ou povo indígena que, conforme decidido pelo tribunal são meramente expressões retóricas e não expressam o mesmo conteúdo que lhes atribuíra, dentre outros Bodin: "Somente o "território" enquanto categoria jurídico-política é que se põe como o preciso âmbito espacial de incidência de uma dada Ordem Jurídica soberana, ou autônoma. O substantivo "terras" é termo que assume compostura nitidamente sócio-cultural, e não política. A Constituição teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em "terras indígenas". A traduzir que os "grupos", "organizações", "populações" ou "comunidades" indígenas não constituem pessoa federada. Não formam circunscrição ou instância espacial que seorne de dimensão política. Daí não se reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional. Pelo que nenhuma das comunidades indígenas brasileiras detém estatura normativa para comparecer perante a Ordem Jurídica Internacional como "Nação", "País", "Pátria", "território nacional" ou "povo" independente. Sendo de fácil percepção que todas as vezes em que a Constituição de 1988 tratou de "nacionalidade" e dos demais vocábulos aspeados (País, Pátria, território nacional e povo) foi para se referir ao Brasil por inteiro." [Negritos nossos.]

- ▶ Bessa, 2009, O Acórdão do caso da TI Raposa Serra do Sol (2009 out. 07), op. cit.

166 Segundo Little (2002):

"Defino a **territorialidade** como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu "território" ou homeland1 (cf. Sack 1986: 19). Casimir (1992) mostra como a territorialidade é uma força latente em qualquer grupo, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas. O fato de que um território surge diretamente das condutas de territorialidade de um grupo social implica que qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos. Para analisar o território de qualquer grupo, portanto, precisa-se de uma abordagem histórica que trata do contexto específico em que surgiu e dos contextos em que foi defendido e/ou reafirmado." (Little, 2002, pp. 3-4.) [Negrito nosso.]

- ▶ Little, 2002, op. cit.

167 Algumas citações e fontes a respeito:

"We live in a highly territorialized world, the most obvious manifestation of which is the political division of the earth into separate countries or states. However, this macroscale territorialization is accompanied by a myriad of much more microscale variants involving the staking of claims

to geographic space, the “production” of territories, and the deployment of territorial strategies. In everyday usage, **territory** is usually taken to refer to a portion of geographic space that is claimed or occupied by a person or group of persons or by an institution. In this way it can be seen as an area of “bounded space.” [Negritos nossos.]

- ▶ Storey, D. 2017. Territory and Territoriality, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199874002/obo-9780199874002-0076.xml>, com última consulta em 2019 set. 27. (DOI: 10.1093/obo/9780199874002-0076)

“Territory as Political Space

Two related ideas that connect to territory as political space:

1. Territory requires some sort of political control.
2. Politics, or the exercise of power, often requires territory.

As Flint explains, territoriality is the power exercised through the construction and management of territory.” [Negrito nosso.]

- ▶ PennState College of Earth and Mineral Sciences. Geography of International Affairs, <https://www.e-education.psu.edu/geog128/node/5>, com última consulta em 2019 set. 27.

In small-scale human societies, territoriality was not a matter of bounded, exclusive spaces, but one of diverse, socially organized rights to movement, products, and located ritual activities. Indeed, exclusion was probably less important as an organizing principle than choosing appropriate means of access. Small-scale societies are woven together by complicated networks of kinship (real and fictive), ritual brotherhood and sisterhood, marriage exchange, and gift-giving friendships. Each provide means for asking responsible parties (the “owners”) for rights to visit and use space and resources. This is consistent with the high degree of mobility and flexibility in such societies.”

- ▶ Anthropology. Territoriality, <https://anthropology.iрesearchnet.com/territoriality/>, com última consulta em 2019 set. 27.

Territory:

“(an area of) land, or sometimes sea, that is considered as belonging to or connected with a particular country or person”

- ▶ Cambridge Dictionary, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/territory>, com última consulta em 2019 set. 27.

Territory:

- “a geographic area belonging to or under the jurisdiction of a governmental authority”;

- “an area often including a nesting or denning site and a variable foraging range that is occupied and defended by an animal or group of animals”.

- ▶ Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/territory>, com última consulta em 2019 set. 27.

168 Ver Little (2002), citado acima, e citação abaixo:

“Outro aspecto fundamental da territorialidade humana é que ela tem uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito amplo de tipos de territórios, cada um com suas particularidades socioculturais. Assim, a análise antropológica da territorialidade também precisa de abordagens etnográficas para entender as formas específicas dessa diversidade de territórios. No intuito de entender a relação particular que um grupo social mantém com seu respectivo território, utilize o conceito de cosmografia (Little 2001), definido como os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele.

“Com base nesse enfoque, o presente artigo analisará os múltiplos “territórios sociais” que existem no seio do território do Estado brasileiro e suas principais características, para depois focalizar aos seus confrontos contemporâneos com o desenvolvimentismo, o preservacionismo, o socioambientalismo e o Estado tecnocrático. [...]” (Little, 2002, p. 4.)

“Esses múltiplos, longos e complexos processos resultaram na criação de territórios dos distintos grupos sociais e mostram como a constituição e a resistência culturais de um grupo social são dois lados de um mesmo processo. Além do mais, o território de um grupo social determinado, incluindo as condutas territoriais que o sustentam, pode mudar ao longo do tempo dependendo das forças históricas que exercem pressão sobre ele. Os constantes processos de miscigenação biológica e sincretismo cultural criaram novas categorias étnicas e raciais, que formaram parte importante de novos movimentos tais como a Cabanagem (Di Paolo 1990) e os movimentos milenaristas (Wright 1992). Ao mesmo tempo, os processos de etnocídio sofridos pelas distintas sociedades indígenas muitas vezes deram lugar a novos processos de etnogênese, como atesta tanto o caso abortado dos tapuios (Moreira Neto 1988), quanto os casos do surgimento dos caboclos (Parker 1985) e da fusão de grupos indígenas no alto rio Negro (Hill 1996).” (Little, 2002, p. 5.)

- ▶ Little, 2002, *op. cit.*

Ver em outras notas desenvolvimento mais aprofundado dos conceitos ou definições legais dos termos ‘terra(s)’ e ‘território(s)’ aplicados de forma mais específica para os povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, comunidades quilombolas e outros, principalmente no capítulo 1, itens 1.3 (título), 1.3.1, 1.3.2 e outros.

169 Ver uma citação, como exemplo do tema:

“... a abordagem da territorialidade exige uma avaliação cuidadosa das intrincadas relações entre ‘terras ocupadas em caráter permanente’, ‘terras utilizadas para atividades produtivas’, ‘terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural’. As sobreposições, sempre existentes, entre essas dimensões só podem ser percebidas através da análise de formas de organização territorial de cada grupo indígena. Se não forem consideradas as formas específicas através das quais diferentes grupos indígenas imprimem sua lógica territorial ao seu espaço, o risco será de reduzir a abrangência das relações territoriais à produção e às atividades de subsistência. Se descrevermos apenas tais relações a partir da suposta adaptação cultural (habitualmente tida por ‘tradicional’) a nichos ecológicos, toda a riquíssima variação de formas de territorialização indígena se verá reduzida à definição de limites da terra como modo de produção.”

- Gallois, 2004, *op. cit.*, p. 41.

170 Comparações possíveis para melhor entendimento sobre os TICCAs:

Comparações – reconhecimentos internacionais (1/2)

- Uma área (unidade de conservação, terra indígena, território quilombola, territórios tradicionais...) podem ser reconhecida internacionalmente – por exemplo
 - sítio do Patrimônio Mundial (áreas de valor internacional excepcional) – convenção internacional; sistema mais reconhecido, mais rígido (e na prática mais conservador, normalmente não aceitando não-UCs para patrimônio natural); decisão Comitê de países, responsáveis técnicos UICN (natural) e Icomos (cultural), secretariado Unesco
 - sítio Ramsar (áreas úmidas de importância internacional) – convenção internacional; sistema de médio reconhecimento e nível de rigidez/flexibilidade; decisão, responsabilidade técnica pelo secretariado da própria convenção
 - reserva da biosfera (áreas com zoneamento e complementares, de preservação até desenvolvimento sustentável) – programa da Unesco (não é convenção); sistema de médio reconhecimento e nível de rigidez/flexibilidade; decisão, responsabilidade técnica pelo secretariado da própria agência
 - Lista Verde (reconhecimento da qualidade da gestão – explicitamente inclui ‘áreas conservadas’) – reconhecimento pela UICN (com verificação independente); ainda relativamente pouco conhecido, mas com reconhecimento crescente; complexo; sistema de avaliação e acompanhamento específico associado a um conjunto de estruturas (Comitê próprio, CMAP, UICN Secretariado...)

Comparações – reconhecimentos internacionais (2/2)

- Não muda o seu status nacional
- Não traz obrigatoriamente financiamento
- Pode clarificar participação em processos internacio-

nais

- Pode ser usado para a defesa dessas áreas no Brasil
- Pode facilitar obtenção de financiamento ou apoio de projetos e similares
- Os TICCAs são o *reconhecimento internacional que mais focadamente interessa aos povos e comunidades tradicionais* (diferente de outros instrumentos)

Comparações – linguagem internacional

- O sistema internacional de categorias de gestão de unidades de conservação (da UICN – Ia, Ib, II, III, IV, V e VI)
 - Serve para facilitar os entendimentos entre os países sobre os objetivos das diferentes categorias nacionais
 - Facilita a linguagem para entendimento mútuo
 - Usado em decisões internacionais, em eventos e em publicações
 - Não se presta para impor ou mudar as leis, regras e categorias definidas em cada país
 - Não muda as categorias nacionais
 - Não recebe reconhecimento extra
 - Não tem sistema de apoio associado
- *TICCAs facilita entendimento sobre áreas e comunidades não facilmente conhecidas ou reconhecidas internacionalmente*

171 Fonte:

- Brasil (MMA). 2018. Portal reunirá informações sobre povos tradicionais; Plataforma digital de territórios tradicionais foi proposta pelo Ministério Público Federal e tem apoio do Ministério do Meio Ambiente (2018 ago. 24), <https://www.mma.gov.br/informma/item/15048-portal-reunir%C3%A1-informa%C3%A7%C3%B5es-sobre-povos-tradicionais.html>, com última consulta em 2019 set. 27. Brasília: Brasil, Ministério do Meio Ambiente.

172 Fonte:

- ISPN. Plataforma de Territórios Tradicionais é lançada em Brasília; Proposta pelo Ministério Público Federal, Plataforma conta com o protagonismo dos povos e das comunidades tradicionais de todo o Brasil. O objetivo é o fortalecimento da luta conjunta por territórios e garantia de direitos, <https://ispn.org.br/plataforma-de-territorios-tradicionais-e-lancada-em-brasilia/>, com última consulta em 2019 set. 27. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). (Por assessoria de comunicação da Rede Cerrado com contribuição da assessoria do ISPN.)

173 Fonte:

- MPF (PGR). 2019. MPF lança plataforma digital com informações sobre territórios e comunidades tradicionais; Construída de forma coletiva, ferramenta visa orientar atuação institucional e definição de políticas públicas (2019 ago. 28), <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-lanca-plataforma-digital-com-informacoes-sobre-territorios-e-comunida->

des-tradicionais, com última consulta em 2019 set. 27. Brasília: Brasil, Ministério Público Federal (MPF), Procuradoria Geral da República (PGR).

174 Fonte:

- MPF, 2014, *op. cit.*

175 Fonte:

- MPMG, s.d., *op. cit.*

176 Fonte:

- Brasil (Ministério da Cidadania). 2019. Povos e comunidades tradicionais, em <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais> (com última consulta em 2019 jul. 24). Ministério da Cidadania, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

(No texto, ainda se refere ao Ministério de Desenvolvimento Social.)

O Ministério do Meio Ambiente também tem páginas, em seu sítio web, dedicada aos povos e comunidades tradicionais.

- Brasil (MMA). 2019a. Povos e comunidades tradicionais, em <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais> (com última consulta em 2019 jul. 24). Ministério do Meio Ambiente (MMA).

(No texto, ainda se refere à Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e ao seu Departamento de Extrativismo.)

177 Fonte:

- Brasil (MMA). 2019b. FAQs - Desenvolvimento Rural - Povos e Comunidades Tradicionais, em <http://www.mma.gov.br/perguntasfrequentes.html?catid=16> (com última consulta em 2019 jul. 24). Ministério do Meio Ambiente (MMA).

178 Mais informações em:

- Brasil (SFB). 2019. Cadastro Ambiental Rural (CAR) para territórios de povos e comunidades tradicionais, <http://www.florestal.gov.br/publicacoes/894-cadastro-ambiental-rural-para-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais>, com última consulta em 2019 set. 30. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Serviço Florestal Brasileiro (SBF - antes no Ministério do Meio Ambiente).

179 Fizemos uma busca na internet para balizar as conclusões apresentadas neste item. A disponibilidade de opiniões, textos e artigos na internet, não é a melhor representação da sociedade, assim como os resultados de 'buscadores' não são isentos, especialmente aqueles de maior sucesso comercial. No entanto, ciente dessas

limitações, esse tipo de busca pode ser um indicador complementar, assim como uma aproximação parcial ao tratamento prestado pela imprensa e à receptividade oferecida e interesse dos meios acadêmicos. Assim, nas conclusões abaixo incluímos nossa percepção, de especialistas, com larga experiência nos temas aqui tratados.

Levantamento rápido de menções na internet pelo buscador Google e Google Acadêmico (por este relatório):

Buscas: Populações tradicionais; comunidades tradicionais; territórios tradicionais

Google

- Wikipédia (português): https://pt.wikipedia.org/wiki/Popula%C3%A7%C3%B5es_tradicionais, com última consulta em 2019 ago. 14. – [definição (baseado principalmente em Eco Brasil – secundário)]
- Instituto Eco Brasil. Comunidades ou Populações Tradicionais, <http://www.ecobrasil.eco.br/noticias-roda-pe/1272-comunidades-ou-populacoes-tradicionais> e seguintes, com última consulta em 2019 ago. 14. (Instituto Eco Brasil – ecoturismo; ecodesenvolvimento.) – [definição; projetos]
- Fundo Socioambiental Casa. Populações tradicionais, <http://www.casa.org.br/pt/causes/populacoes-tradicionais/> e seguintes, com última consulta em 2019 ago. 14. (Fundo Socioambiental Casa; investindo em cuidar.) – [projetos]
- Olmos, F. 2009. Populações tradicionais e a biodiversidade, <https://www.oeco.org.br/columnas/fabio-olmos/21088-populacoes-tradicionais-e-a-biodiversidade/> (2009 mar. 02) , com última consulta em 2019 ago. 14. O Eco. – [artigo técnico]
- MMA. 2012. Populações tradicionais na internet, <https://www.mma.gov.br/informma/item/8448-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais-na-internet> (2012 jun. 19), com última consulta em 2019 ago. 14. – [notícia]
- Marinho, M. dos S. 2012. Populações tradicionais e territórios no Brasil, <https://jus.com.br/artigos/21735/populacoes-tradicionais-e-territorios-no-brasil>
- (2012 mai.), com última consulta em 2019 ago. 14. Jus. – [artigo jurídico]
- ISA. Populações tradicionais, <https://www.socioambiental.org/pt-br/tags/populacoes-tradicionais>, com última consulta em 2019 ago. 14. Instituto Socioambiental (ISA). – [tag, reagrupando outras páginas e links]
- ISA. 2017. Populações tradicionais da Amazônia exigem gestão conjunta de territórios (2017 mar. 16), <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/populacoes-tradicionais-da-amazonia-exigem-gestao-conjunta-de-territorios>, com última

- consulta em 2019 ago. 14. Instituto Socioambiental (ISA). – [artigo, notícia]
- Kanindé. As relações entre populações tradicionais e conservação ambiental, <https://www.kaninde.org.br/as-relacoes-entre-populacoes-tradicionais-e-conservacao-ambiental/>, com última consulta em 2019 ago. 14. Kanindé, Associação de Defesa Etnoambiental. – [artigo, notícia, reprodução (de <http://www.iea.usp.br/noticias/as-relacoes-entre-populacoes-tradicionais-e-conservacao-ambiental>)]
 - Brasil (Min Cidadania). Povos e Comunidades Tradicionais, <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/povos-e-comunidades-tradicionais>, com última consulta em 2019 ago. 14. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, Ministério da Cidadania. – [referência governamental]
 - Brasil (MMA). Povos e Comunidades Tradicionais, <https://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais>, com última consulta em 2019 ago. 14. Ministério do Meio Ambiente (MMA). – [referência governamental]
 - Brasil (MMA). FAQs - Desenvolvimento Rural - Povos e Comunidades Tradicionais, <https://www.mma.gov.br/perguntasfrequentes.html?catid=16>, com última consulta em 2019 ago. 14. Ministério do Meio Ambiente (MMA). – [referência governamental]
 - Repórter Brasil. 2018. Comunidades tradicionais, <https://reporterbrasil.org.br/comunidades-tradicionais/#box-carousel-lg> e seguintes, com última consulta em 2019 ago. 14. – [artigo, notícia]
 - Motoki. C. 2018. O leste das comunidades tradicionais, <https://reporterbrasil.org.br/comunidades-tradicionais/o-leste-das-comunidades-tradicionais/> e seguintes, com última consulta em 2019 ago. 14. Repórter Brasil.
 - Rede Cerrado. Pelos povos e comunidades tradicionais, <https://redecerrado.org.br/nossa-atuacao/defesa-de-povos-e-comunidades-tradicionais/> e páginas seguintes, com última consulta em 2019 ago. 14. – [definições; artigo, notícia]
 - ISA. Comunidades tradicionais, <https://www.socioambiental.org/pt-br/tags/comunidades-tradicionais>, com última consulta em 2019 ago. 14. Instituto Socioambiental (ISA). – [tag, reagrupando outras páginas e links]
 - Paraná (Dedihic). s.d. Povos e comunidades tradicionais. Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (Dedihic), Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. (<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=156>).
- Inclui links, entre outros, para:
- ONU. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nações Unidas. (https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)
 - Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 (em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm, com última consulta em 2019 jul. 22), que promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, a partir da sua aprovação, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002.
 - Brasil (CNDH). 2008. Povos livres, territórios em luta; relatório sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Brasília, DF: Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). (<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2018/RELATRIOSOBREOSDIREITOSDOSPOVOSCOMUNIDADESTRADICIONAISv2.pdf>)
 - Brasil (MPF). 2014. *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. Brasília: Ministério Público Federal (MPF). 117 p. (6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; coordenação M.L. Grabner; redação E. Simões & D. Stucchi. <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/CCR6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/docs/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>, última consulta em 2019 jul. 24)
 - Ministério Público de Minas Gerais. Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais. Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (Cimos), Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). (<https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>).
 - ISA. 2018. Territórios tradicionais e reservas: o que deveria estar na pauta do próximo presidente (2018 set. 17), <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/territorios-tradicionais-e-reservas-o-que-deveria-estar-na-pauta-do-proximo-presidente>, com última consulta em 2019 ago. 15. Instituto Socioambiental (ISA).
- Reproduzido em:
- Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, <http://observatoriodas-metropoles.net.br/wp/territorios-tradicionais-e-reservas-o-que-deveria-estar-na-pauta-do-proximo-presidente/>, com última consulta em 2019 ago. 15.
 - Petrobras. Comunicação Bacia de Santos (Projeto de Caracterização de Territórios Tradicionais), <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/programa-ambiental/projeto-de-caracterizacao-de-territorios-tradicionais-pctt.html>, com última consulta em 2019 ago. 15.

links para:

- Ubatuba, Paraty e Angra dos Reis (mapa), https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/Anexo_III_Mapa_Comunidades_Tradicionais_2018.pdf, com última consulta em 2019 ago. 15.
- Petrobras (E&P). 2018. Projeto de Caracterização dos Territórios Tradicionais (PCTT) – Caiçaras, Quilombolas e Indígenas Angra dos Reis (RJ), Paraty (RJ) e Ubatuba (SP); Projeto Executivo (Revisão 00).
- Tavares, V. 2013/2016. Território das comunidades tradicionais: uma disputa histórica (2013 jan. 17; 2016 abr. 05), <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/territorio-das-comunidades-tradicionais-uma-disputa-historica>, com última consulta em 2019 ago. 15. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), Fiocruz.
- Fábio, A.C. 2019. Este mapa mostra territórios tradicionais de indígenas pelo mundo, <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/04/03/Este-mapa-mostra-territ%C3%B3rios-tradicionais-de-ind%C3%ADgenas-pelo-mundo>, com última consulta em 2019 ago. 15. Nexo. E links para:
 - Native Land (<https://native-land.ca/old-about/>); mapa interativo da Native Land (<https://native-land.ca/>), sem as áreas no Brasil; e Territory Acknowledgement (<https://native-land.ca/territory-acknowledgement/>).
 - Atlas Obscura. Indigenous Geographies Overlap in This Colorful Online Map, <https://www.atlasobscura.com/articles/native-land-map-of-indigenous-territories>, com última consulta em 2019 ago. 15.
 - Mapa interativo das áreas guaranis (<https://guaranimap.as/#/>).
 - Pimentel, M. 2017. Por que o Google Maps agora identifica terras indígenas (2017 jul. 03; abr. 17 (2018?)), <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/03/Por-que-o-Google-Maps-agora-identifica-terras-ind%C3%ADgenas>, com última consulta em 2019 ago. 15.
 - Cimi. Cartografia de Ataques Contra Indígenas (Caci), <http://caci.cimi.org.br/#!/?loc=13.068776734357694,-63.80859374999999,4>, com última consulta em 2019 ago. 15.
- Instituto Polis. Direito dos povos e comunidades tradicionais em territórios protegidos, <http://polis.org.br/publicacoes/direito-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-em-territorios-protegidos/>, difusão do livro:
Versolato, F. & Magalhães Gomes, M.J. (coords.)
2016. Direito dos povos e comunidades tradicionais

em territórios protegidos. São Paulo: Instituto Polis, 2016. 82 p. (Caderno Temático, 6)

- Morim, J. Povos e Comunidades Tradicionais, <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>, com última consulta em 2019 ago. 15. Recife, PE: Pesquisa Escolar Online, Fundação Joaquim Nabuco.

Google Acadêmico

- Arruda, R. s.d. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. Ambiente & Sociedade [on line]. (<https://www.redalyc.org/pdf/317/31713413007.pdf>).
- Cunha, M.C. 1999. Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica. Estudos Avançados, vol. 13 nº 6, São Paulo (May/Aug. 1999) (<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141999000200008>)
- Pereira, B.E. & Diegues, A.C. 2010. Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da etnoconservação. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 22, p. 37-50, jul./dez. 2010. Editora UFPR.
- Benatti, J.E. 1999. Unidades de conservação e as populações tradicionais; uma análise jurídica da realidade brasileira. Novos Cadernos NAEA, vol. 2, nº 2 - dezembro 1999. (<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v2i2.111>)
- Adams, C. 2000. As populações caiçaras e o mito do bom selvagem: a necessidade de uma nova abordagem interdisciplinar. Rev. Antropologia, São Paulo, USP, v. 43, nº 1. (<http://www.scielo.br/pdf/ra/v43n1/v43n1a04.pdf>)
- Little, P.E. 2002. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: Por uma antropologia da territorialidade*. Brasília, DF: Universidade de Brasília (UnB). (Série Antropologia.) (<http://www.dan.unb.br/images/doc/Serie322empdf.pdf>)
- Alves Barbosa, J.A., Asevedo Nobrega, V., Nóbrega Alves, R.R.da. 2010. Aspectos da caça e comércio ilegal da avifauna silvestre por populações tradicionais do semi-árido paraibano. Revista de Biologia e Ciências da Terra, vol. 10, núm. 2, 2010, pp. 39-49. Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba, Brasil.
- Moreira, E. s.d. *Conhecimentos tradicionais e sua proteção*. (http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/Direito%20de%20com.tradicionaisEliane_Moreira_portugiesisch.pdf)
- Lifschitz, J.A. 2011. *Comunidades tradicionais e neocomunidade*. Rio de Janeiro, RJ: Contra Capa. (Apoio Faperj.) (Disponibilidade de leitura on line: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=n46aDgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR2&dq=comunidades+tradicionais&ots=1EAxE-9IR&sig=yFvDOY6e_Mgv2bgBpCyKtJHDqgA#v=onepage&q=communidades%20tradicionais&f=false).

- Santilli, J. A biodiversidade e as comunidades tradicionais, <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/JulianaS.3.pdf>.
- Silva, M.O. 2007. Saindo da invisibilidade – a política nacional de povos e comunidades tradicionais. (Editorial). Brasília, DF: *Inclusão Social*, v. 2, n. 2, p. 7-9 (abr./set. 2007).
- Macedo, M. & Ferreira, A.R. 2004. Plantas hipoglicemiantes utilizadas por comunidades tradicionais na Bacia do Alto Paraguai e Vale do Guaporé, Mato Grosso – Brasil. Rev. Bras. Farmacognosia, vol. 14, suppl. 0, Maringá. (<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-695X2004000300017>).
- Viana, V. 2008. Bolsa Floresta: um instrumento inovador para a promoção da saúde em comunidades tradicionais na Amazônia. *Estudos Avançados*, 22(64), 143-153. (<http://www.periodicos.usp.br/eav/article/view/10352>).
- Nahum, J.S. & Santos, C.B.dos. 2013. Impactos socioambientais da dendroicultura em comunidades tradicionais na Amazônia paraense. *Acta Geográfica, Boa Vista*, Ed. Esp. Geografia Agrária, 2013. p. 63-80. (https://www.researchgate.net/profile/Joao_Nahum/publication/269682899_Impactos_socioambientais_da_dendroicultura_em_comunidades_tradicionais_na_Amazonia_paraense_links/5b3fa38faca2720785203d03/Impactos-socioambientais-da-dendroicultura-em-comunidades-tradicionais-na-Amazonia-paraense.pdf)
- Coutinho, M. 2007. Marketing e comunidades digitais: do discurso ao diálogos. (Resumo.) ESPM, em manutenção, Vol. 14, No 2 (2007). (<http://sumario-periodicos.espm.br/index.php/xxxxx/article/view/53>).
- Lucena, R.F.P.de et alii. 2011. Uso e conhecimento da aroeira (*Myracrodruron urundeava*) por comunidades tradicionais no Semiárido brasileiro. *Sitientibus* série Ciências Biológicas, 11(2): 255–264. 2011. (https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/33466834/11.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUsa_e_conhecimento_da_aroeira_Myracrodruron.pdf&x-Amz-Algorithm=AWS-HMAC-SH256A&x-Amz-Credential-AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190815%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&x-Amz-Date=20190815T120513Z&x-Amz-Expires=3600&x-Amz-SignedHeaders=host&x-Amz-Signature=911dc458f12260709e1ca42b08ea9bde15561d3869b88ef4df8d3f0f113d3025)
- Toledo, V.M. Povos / comunidades tradicionais e a biodiversidade. In: Levin, S. et al., (eds.) Encyclopedia of Biodiversity. Academic Press (2001). I([http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/VITOR%20TOLEDO%20povos%20e%20comunidades%20PRONTO%20\(1\).pdf](http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/VITOR%20TOLEDO%20povos%20e%20comunidades%20PRONTO%20(1).pdf))

180 A situação das terras indígenas na Amazônia é significativamente diferente daquelas em outros biomas, seja porque são maiores e menos populosas, seja por causa da dominância e do menor interesse ou eficácia da grilagem. Elas também acabam sendo mais noticiadas e

geram sensação de fato geral. Assim como em outros assuntos, como unidades de conservação, desmatamento, cobertura florestal etc., as análises consistentes do Brasil têm que considerar a situação da Amazônia separada do resto do Brasil.

181 Fonte:

- Brasil, 2006, Decreto nº 5.758, Pnap, *op. cit.*
- Brasil (MMA), 2006, Pnap, *op. cit.*

182 Notas do capítulo 4

183 Fonte:

- Brasil, 1996, Decreto nº 1.775, *op. cit.*

(Ver nota anterior sobre decretos anteriores.)

184 Fonte:

- Funai, 2019a, Terras indígenas, *op. cit.*

185 Fonte:

- Funai, 2019a, *op. cit.*

186 Fonte:

- Funai, 2019a, *op. cit.*

187 Fonte:

- Funai, 2019a, *op. cit.*

188 Fonte:

- Alcântara et alii, 2018, *op. cit.*

189 Citação da Fundação Cultural Palmares:

Certificação Quilombola

"O § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, reserva à Fundação Cultural Palmares (FCP) a competência pela emissão de certidão às comunidades quilombolas e sua inscrição em cadastro geral.

Esclarecemos que esta FCP não certifica essas comunidades a partir de um trabalho de conferência de quem é ou não quilombola, mas, sim, respeitando o direito à autodefinição preconizado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), certifica aquelas comunidades que assim se declaram.

Para isso uma reduzida documentação é exigida, de acordo com a Portaria FCP nº 98, de 26 de novembro de 2007: ata de reunião específica para tratar do tema de Auto declaração, se a comunidade não possuir associação constituída, ou ata de assembleia, se a associação já estiver formalizada, seguida da assinatura da maioria de seus membros; breve relato histórico da comunidade (em geral, esses documentos apresentam entre 2 e 5 páginas),

contando como ela foi formada, quais são seus principais troncos familiares, suas manifestações culturais tradicionais, atividades produtivas, festejos, religiosidade, etc.; e um requerimento de certificação endereçado à presidência desta FCP.

Outros documentos podem ser agregados, a critério da comunidade solicitantes, como fotos, registros de nascimento e óbito, títulos de propriedade ou posse, pesquisas e reportagens.

Ao contrário do que se pensa e em conformidade com o que já explicamos, as visitas técnicas só ocorrem em casos excepcionais, quando a equipe técnica se depara com dúvidas insanáveis por meio de trabalhos de gabinete ou com denúncias realizadas pelo próprio movimento social, órgãos de governo, ministério ou defensoria pública.”

- ▶ FCP, 2019b, *op. cit.*

190 Fonte:

- ▶ Incra. 2019d. Territórios Quilombolas: Passo a Passo na Titulação de Território Quilombola, http://www.incra.gov.br/passo_a_passo_quilombolas, com última consulta em 2019 set. 30. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

191 Fonte:

- ▶ Anjos, 2004, *op. cit.*

192 Fonte:

- ▶ Incra. 2016. Portaria nº 175, de 19 de abril de 2016, que reconhece os agricultores familiares remanescentes de quilombos como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 20/04/2016, edição 75, seção 1, p. 63, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). [Disponível em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/KujrwOTZC2Mb/content/id/22679881/do1-2016-04-20-portaria-n-175-de-19-de-abril, com ultima consulta em 2019 set. 30.]

Outras normas infralegais que relacionam-se com os territórios quilombolas podem ser acessadas em

- ▶ Conaq. 2019a. Leis e Normas Federais; Quilombos no Brasil, em <http://conaq.org.br/coletivo/278/>, com última consulta em 2019 set. 30. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).

193 Fonte:

- ▶ Brasil, 2007, Decreto nº 6.261, *op. cit.*

194 Ver:

- ▶ ICMBio. 2007a. Instrução Normativa nº 03, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, nor-

mas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. (Publicada no Diário Oficial da União Nº. 182, Seção I, página 104, de 20/09/2007.) Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). [Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in032007.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]

195 Fonte:

- ▶ ICMBio. 2008. Instrução Normativa nº 5, de 15 de maio de 2008, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). [Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/criacao_2008.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

196 Ver:

- ▶ ICMBio. 2007b. Instrução Normativa nº 02, de 18 de setembro de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). (Publicada no Diário Oficial da União Nº. 182, Seção I, páginas 102, 103 e 104, de 20/09/2007.) [Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022007.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]
- ▶ ICMBio. 2010. Instrução Normativa nº 11, de 08 de junho de 2010, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em unidades de conservação federais. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). (Publicada no Diário Oficial da União Nº. 182, Seção I, páginas 102, 103 e 104, de 20/09/2007.) [Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in112010.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]

197 Citação de trechos da instrução normativa:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, entende-se por: [...]”

“IV – grupo de governança: constituído para as RESEX e RDS, formado pela equipe de planejamento, representantes das populações tradicionais, do conselho da UC e por assessores técnicos externos quando necessário, e terá responsabilidades relacionadas as definições quanto às atividades pertinentes ao processo de planejamento, a participação social, a estratégia de comunicação, pela interlocução com o conselho da UC e acompanhamento do processo de elaboração ou revisão do plano de manejo” [...]

XI – planos específicos: documentos técnicos de planejamento ou de caráter normativo que, seguindo as diretrizes do plano de manejo, contemplam estratégias, ações ou conjunto de normas que orientam a gestão e o manejo de áreas temáticas específicas da UC, tais como planos de proteção, de uso público, de interpretação ambiental, de pesquisa e de uso sustentável de recursos naturais, preferencialmente conforme o catálogo de produtos e serviços do Instituto Chico Mendes;

XIV – **população tradicional**: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição, conforme definido no Decreto nº 6.040/2007.

“Capítulo II – Dos Princípios e Diretrizes

Art. 3º A elaboração ou revisão do plano de manejo deverá: [...]

III – assegurar a participação efetiva das comunidades tradicionais e grupos sociais relacionados à UC, valorizando o conhecimento tradicional e local e harmonizando interesses socioculturais e conservação da natureza;

IV – buscar um engajamento mais amplo da sociedade por meio da participação de outras instituições de governo, de ensino e pesquisa e da sociedade civil, de maneira a possibilitar a troca de informações e promover o alinhamento com políticas públicas e ações de caráter ambiental, social e econômico; [...]

VI – envolver o conselho da UC em todo o processo de elaboração ou revisão do plano de manejo; [...]

VIII – buscar a participação do Serviço Florestal (SFB) nos planos de manejo onde exista a previsão de concessão florestal ou manejo florestal comunitário;

IX – buscar a participação das representações indígenas e quilombolas, quando a UC envolver sobreposição com terras indígenas ou terras de remanescentes de quilombos, incluindo o diálogo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou Fundação Cultural Palmares (FCP);

XI – adotar o planejamento estratégico e de caráter adaptativo, orientado para o enfrentamento dos desafios da UC e para a geração de resultados, de acordo com sua capacidade de gestão;

XII – promover o aperfeiçoamento contínuo do planejamento, por meio de monitorias periódicas do plano de manejo e de seus planos específicos; [...]

XV – considerar os demais instrumentos normativos vigentes para a UC, tais como termos de compromisso, contratos de concessão de direito real de uso, perfil da família beneficiária, acordos de gestão, portarias específicas de uso de recursos, entre outros, que podem ter sua

revisão indicada pelo plano de manejo quando pertinente; e

XVI – observar a participação efetiva das representações das populações tradicionais nas unidades de uso sustentável em todo o processo de elaboração, revisão e implementação dos planos de manejo.”

“Art. 6º O processo de elaboração do plano de manejo seguirá as seguintes **etapas**:

I – avaliação da demanda e registro formal pela COMAN [Coordenação de Elaboração e Revisão de Planos de Manejo, do ICMBio], em processo administrativo, do início da elaboração do plano de manejo;

II – organização do planejamento;

III – elaboração da caracterização da UC e do seu entorno, bem como a sistematização dos subsídios ao planejamento; e

IV – realização integrada do diagnóstico e do planejamento. [...]”

“§ 3º A caracterização da UC e a sistematização dos subsídios serão conduzidas preferencialmente pela UC, seguindo orientações da COMAN, devendo ser realizadas com as informações já existentes, contando com o apoio de outras coordenações do Instituto Chico Mendes ou parceiros externos, quando couber; [...]

“§ 6º Deverá ser instituído um grupo de trabalho (GT) junto ao conselho da UC para acompanhamento de todo o processo de elaboração do plano de manejo, nos termos do art. 2º inciso V, que no caso das RESEX e RDS será substituído pelo grupo de governança, observando o disposto nos artigos 2º inciso IV e 4º inciso III.

§ 7º A caracterização da UC, os subsídios ao planejamento e as orientações metodológicas serão consolidados em um único documento, que será enviado previamente aos participantes da oficina de elaboração do plano de manejo, para ser utilizado como base para as discussões e para a tomada de decisão.

§ 8º A equipe de planejamento e o grupo de trabalho do conselho da UC ou o grupo de governança, neste caso somente para as RESEX e RDS, avaliarão a necessidade de realização de etapas prévias ao início da elaboração do plano de manejo, tais como a necessidade de esclarecimentos e de divulgação de informações sobre o plano de manejo para os grupos sociais relacionados, a complementação da caracterização da UC em conjunto com as populações tradicionais, a identificação de áreas de ocupação e uso de recursos naturais e a discussão prévia das normas gerais que orientarão a gestão.

§ 9º A identificação das áreas de uso de recursos naturais pelas populações tradicionais e a proposição de normas gerais que regulamentarão os usos e a gestão da área serão conduzidas pela UC em conjunto com essas populações, constituindo etapa prévia necessária para subsidiar a elaboração do plano de manejo.”

Art. 7º Após a elaboração do plano de manejo, poderão ser elaborados **planos específicos**, conforme priorização estabelecida no plano de manejo, viabilidade físico-financeira e a critério do setor técnico responsável pelo tema do plano específico.

§ 1º As coordenações do Instituto Chico Mendes conduzirão a elaboração dos planos específicos em conjunto com a equipe da UC, em observância às normas, zonas e diretrizes definidas pelo plano de manejo.

§ 2º A elaboração dos planos específicos poderá ocorrer concomitantemente e de forma integrada à elaboração do plano de manejo, quando se tratar de demanda emergencial da UC, devidamente justificada.

§ 3º Uma vez aprovados, os planos específicos serão automaticamente incorporados ao plano de manejo.

§ 4º Deverá ser assegurada a efetiva participação social na elaboração dos planos específicos, considerando o público pertinente ao tema em discussão.

§ 5º Excepcionalmente, até que seja elaborado o plano de manejo, visando assegurar às populações tradicionais as condições e os meios necessários para a manutenção do modo de vida tradicional, poderão ser editados planos específicos transitórios para regulamentar usos já existentes nas UC de uso sustentável.

Art. 9º Concluída a elaboração ou revisão do plano de manejo, o processo seguirá o seguinte **rito de aprovação**:[...]

§ 2º No caso das RESEX e RDS, a versão final do plano de manejo deverá ser encaminhada ao Conselho Deliberativo da UC para aprovação por meio de resolução interna em um prazo de até 30 (trinta) dias, previamente à análise da PFE, observado o disposto no art. 12º inciso V, findo este prazo, a equipe de planejamento terá novo prazo de até 30 (trinta) dias para finalizar possíveis ajustes e dar seguimento aos trâmites finais de aprovação.

§ 3º Nas demais UC de uso sustentável com população tradicional, a versão final do plano de manejo deverá ser encaminhada, previamente à análise da PFE, ao Conselho Consultivo da UC para avaliação e eventuais contribuições em um prazo de até 30 (trinta) dias, findo o qual, a equipe de planejamento terá novo prazo de até 30 (trinta) dias para finalizar possíveis ajustes e dar seguimento aos trâmites finais de aprovação.

“Capítulo IV – Especificidades das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Outras Unidades de Conservação de Uso Sustentável com População Tradicional”

Art. 11 A elaboração do plano de manejo de UC de uso sustentável com populações tradicionais deve considerar os seguintes princípios e diretrizes adicionais:

I – reconhecimento, valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização econômico, social e cultural;

II – reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de proteção da reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;

III - garantia dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e de seu protagonismo no planejamento e gestão das RESEX e RDS, conforme indicado pelo Grupo de Governança;

IV – reconhecimento e valorização de diferentes formas de saberes, especialmente as práticas e conhecimentos das populações tradicionais;

V – o dever de buscar a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e aos direitos de cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais; e

VI – considerar que as práticas tradicionais e extrativistas se constituem em processos históricos sujeitos a adaptações, inovações e incorporações de novas tecnologias, respeitando os atributos de sustentabilidade e prevendo o etnodesenvolvimento.

Art. 12 O processo de elaboração ou revisão de planos de manejo de RESEX e RDS deve observar o seguinte:

I – as concessionárias da CCDRU ou, nas unidades que ainda não celebraram o contrato de concessão de direito real de uso, as associações, indicarão um representante da população tradicional para integrar a equipe de planejamento do plano de manejo;

II – a representação da população tradicional no grupo de governança, a que se refere o art. 2, inciso IV, será estabelecida pela concessionária do CCDRU ou, nas unidades que ainda não celebraram o contrato de concessão de direito real de uso, pelas associações, em conjunto com o Conselho Deliberativo, observada a participação majoritária e representativa da população tradicional;

III – os princípios e regras sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais serão discutidos e propostos em oficinas comunitárias;

IV – a oficina de elaboração do plano de manejo, prevista no art. 2, inciso X, será composta por população tradicional, servidores públicos, especialistas, representantes do Conselho Deliberativo e da concessionária do CCDRU, observada a participação majoritária e representativa da população tradicional;

V - o plano de manejo em RESEX e RDS será aprovado em assembleia intercomunitária antes de seu encaminhamento à aprovação do Conselho Deliberativo, salvo nos casos em que as entidades representativas da população tradicional, em comum acordo com o grupo de governança de que trata o inciso IV do Art. 2º, a considerarem desnecessária;

VI – eventual plano de utilização ou acordo de gestão em vigor será incorporado ao plano de manejo, naquilo que for compatível, mediante análise fundamentada do grupo

de governança.

§ 1º A composição da assembleia a que se refere o inciso V desse artigo, será definida pelas entidades representativas da população tradicional.

§ 2º No sentido da promoção da autonomia das comunidades locais e da garantia de condições adequadas à realidade local, a definição dos métodos e o provimento dos meios para a realização da assembleia a que se refere o inciso V desse artigo será de responsabilidade das entidades representativas da população tradicional.

Art. 13 O processo de elaboração ou revisão de planos de manejo de UC de uso sustentável com população tradicional poderá ser iniciado a partir de solicitação da população tradicional, suas representações ou por iniciativa do Instituto Chico Mendes, observado o disposto nos Art. 4º e 5º.

Art. 14 As normas dos planos específicos sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais pelas populações tradicionais, atendido o disposto nos art. 12º e 13º, devem observar o seguinte:

I – serão construídas em conjunto pelo Instituto Chico Mendes e pelas populações tradicionais, respeitando a legislação vigente;

II - visam regulamentar de forma mais detalhada o uso da área, o manejo dos recursos naturais, a proteção dos saberes e fazeres das populações tradicionais, conforme direcionamentos do plano de manejo;

III - somente farão parte das normas dos planos específicos as regras de uso de recursos não previstas na legislação vigente ou em outros instrumentos de gestão, ou que sejam complementares a estes, como os termos de compromisso, termos de ajustamento de conduta, perfil da família beneficiária, resolução do Conselho, entre outros.” [Negritos e sublinhados nossos.]

- ICMBio. 2017. *Instrução Normativa nº 7*, de 21 de dezembro de 2017, que estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. (Processo nº 02070.003748/2013-99). Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). [Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_07_2017.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

Ver também:

- Neiva, A. et alii. 2013. *Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil. [Disponível em https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/participacao_social_elaboracao_planos_manejo_ucs.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

198 Citação de trechos da norma.

“Art. 2º - Para fins desta Instrução Normativa entende-se por:

I - População Tradicional: populações culturalmente diferenciadas e que se reconhecem como tais, que tem no extrativismo dos recursos naturais renováveis o meio de reprodução física e social essencial para seu modo de vida, utilizando de forma sustentável o ambiente que vivem, garantindo a conservação dos ecossistemas, com formas próprias de organização social;

II - Família: unidade básica da sociedade, formada por indivíduos com ancestrais em comum ou ligados por laços afetivos, que se autoreconhecem como um núcleo familiar;

III - Perfil da Família Beneficiária: descrição das características que identificam a população tradicional de cada Unidade de Conservação - UC, servindo como parâmetro para o reconhecimento da família beneficiária da Unidade de Conservação;

IV - Família Beneficiária de Resex, RDS e Flona: família que compõe população tradicional, que atende aos critérios de definição de perfil da família beneficiária da Unidade de Conservação, reconhecida pela comunidade e pelas instâncias de gestão da unidade como detentora do direito ao território compreendido na UC e acesso aos seus recursos naturais e às políticas públicas voltadas para esses territórios;

V - Usuário de Resex, RDS e Flona: indivíduo que pode ter acesso ou usufruir diretamente de algum recurso da unidade de conservação; [...]

“Art. 3º - São **princípios** para a elaboração e homologação do perfil da família beneficiária:

I - a conservação da biodiversidade;

II - a sustentabilidade ambiental da Unidade de Conservação;

III - o reconhecimento dos territórios tradicionais como espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;

IV - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social;

V - a garantia dos direitos das gerações presentes e futuras;

VI - a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais;

VII - a promoção da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão da Unidade de Conservação;

VIII - a proteção dos direitos humanos e fundamentais no processo de definição do perfil da família beneficiária de Unidade de Conservação.

IX - a utilização de linguagem acessível às populações tradicionais;

X - a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios; [...]

"Art. 4º - A definição do perfil da família beneficiária deverá considerar os seguintes **critérios norteadores**:

I - auto-reconhecimento ou auto-identificação como integrante de grupo culturalmente diferenciado que compõe uma população tradicional;

II - dependência dos recursos naturais presentes no território da Unidade de Conservação para sua atividade produtiva, desde que essa atividade seja legal ou passível de legalização;

III - habitualidade do uso dos recursos naturais na Unidade de Conservação;

IV - ancestralidade, ascendência e histórico de ocupação na Unidade de Conservação;

V - dependência do território da Unidade de Conservação para a reprodução física e social da população.

Parágrafo único - Para definição do perfil da família beneficiária não há necessidade de atendimento a todos os incisos elencados neste artigo.

Art. 5º - Caso se verifique a necessidade de identificação de diferentes grupos de beneficiários, o perfil da família beneficiária poderá conter categorias de beneficiários.

Art. 6º - O Perfil da Família Beneficiária não deverá abranger regras de uso de recursos, que deverão ser tratadas no Acordo de Gestão ou Plano de Manejo.

Art. 7º - Não poderão ser utilizados como critérios para definição do perfil da família beneficiária:

I - aqueles que infringirem direitos constitucionais ou previstos na legislação vigente, tais como:

a) a obrigatoriedade de ser associado ou permanecer associado;

b) qualquer forma de preconceito seja de origem, raça, sexo, cor, idade, crença religiosa, convicção filosófica, convicção política ou quaisquer outras formas de discriminação;

II - aqueles que discriminarem indivíduos no tocante a proveitos e critérios baseados na renda familiar; e

III - aqueles que vincularem ao acesso a outras políticas ou benefícios, tais como a obrigatoriedade de ser beneficiário de Programas de Governo, como a Política Nacional

de Reforma Agrária - PNRA. [...]

Art. 8º - A definição do perfil da família beneficiária obedecerá às seguintes etapas sequenciais, devidamente documentadas:

I - Formalização;

II - Criação do Grupo de Acompanhamento;

III - Planejamento com detalhamento da metodologia;

IV - Sistematização, elaboração e submissão de proposta de perfil da família beneficiária pelo Grupo de Acompanhamento;

V - Análise, pelo ICMBio, da proposta de perfil da família beneficiária da UC;

VI - Homologação do perfil da família beneficiária da UC;

VII - Publicação de Portaria do ICMBio com o perfil da família beneficiária da UC; e

VIII - Homologação da relação de famílias beneficiárias da UC pelo Conselho, no caso das Resex e RDS, ou pelo ICMBio no caso das Flonas.

Art. 9º - A etapa de formalização do processo de definição do perfil da família beneficiária deverá ser iniciada durante ou depois do Levantamento de Dados sobre as Famílias em Unidades de Conservação.

Parágrafo único - Para a formalização do processo de definição de perfil da família beneficiária, caberá ao chefe da Unidade de Conservação instaurar processo administrativo referente às etapas de criação de grupo de acompanhamento, elaboração da proposta de perfil da família beneficiária pelo grupo de acompanhamento, análise do perfil pelo ICMBio, homologação e publicação do perfil da família beneficiária, conforme descrito no Anexo I.

Art. 10 - Deverá ser instituído um grupo de acompanhamento para a atividade de definição de perfil da família beneficiária.

§ 1º - O grupo de acompanhamento poderá ser formado no âmbito dos Conselhos Deliberativos ou Consultivos das Unidades e, necessariamente, deverá ter em sua composição o chefe da Unidade de Conservação e representantes da população tradicional.

§ 2º - Caberá ao chefe da Unidade de Conservação promover a criação do grupo de acompanhamento e garantir a representatividade das populações tradicionais no Grupo em questão.

Art. 11 - Deverá ser enviada à Coordenação Geral de Populações Tradicionais - CGPT, a metodologia que será utilizada para a definição do perfil da família beneficiária considerando, no mínimo, os seguintes aspectos:

I - Descrever como será a participação das comunidades no processo de definição do perfil;

II - Detalhar a estratégia de mobilização do grupo social envolvido;

III - Identificar quem participará ou fornecerá subsídios para a elaboração da proposta de perfil junto ao Grupo de Acompanhamento; e

IV - Detalhar a estratégia de divulgação do perfil da família beneficiária da UC para o grupo social envolvido.

Parágrafo único - Caberá ao chefe da Unidade de Conservação a descrição da metodologia de acordo com as orientações contidas no Anexo I.

Art. 12 - A sistematização, elaboração e submissão de proposta de perfil da família beneficiária deverão ser realizadas pelo grupo de acompanhamento.

§ 1º - Discussões nas comunidades, junto às populações tradicionais da UC, necessariamente, deverão preceder a elaboração da proposta de perfil pelo Grupo de Acompanhamento.

§ 2º - A proposta de perfil da família beneficiária deverá, obrigatoriamente, estar fundamentada nas discussões feitas nas comunidades.

§ 3º - As discussões nas comunidades deverão ser organizadas pelo ICMBio e grupo de acompanhamento, em conjunto com as organizações comunitárias. [...]

Art. 15 - A homologação do perfil da família beneficiária somente será realizada após a análise da proposta de perfil pela Coordenação Geral de Populações Tradicionais e, se necessário, pela Procuradoria Federal Especializada.

§ 1º - A proposta de perfil da família beneficiária deverá ser submetida ao Conselho Gestor da Unidade de Conservação para apreciação, acompanhada da análise e manifestação da Coordenação Geral de Populações Tradicionais - CGPT.

§ 2º - Nas Reservas Extrativistas e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, a aprovação e homologação do perfil da família beneficiária pelo Conselho Deliberativo será por meio de resolução.

§ 3º - Nas Florestas Nacionais, a aprovação e homologação do perfil da família beneficiária será feita pelo chefe da Unidade, por meio de nota técnica, baseada na manifestação do Conselho Consultivo da Unidade.

§ 4º - No caso de manifestação contrária do conselho a proposta deverá ser rediscutida com o grupo de acompanhamento e enviada à CGPT. [...]” [Sublinhados e negritos nossos.]

des de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). [Disponível em http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/inst_normativas/IN_35.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

199 O Ministério do Meio Ambiente considera 17 casos de mosaicos oficiais (em Brasil, MMA, 2020a, Mosaicos, *op. cit.*). Entre esses, somente o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará inclui territórios tradicionais (as Terras Indígenas Wajápi, Parque do Tumucumaque e Rio Paru D'Este). Não foi possível identificar casos de outros territórios de povos e comunidades tradicionais, embora haja casos de outras áreas protegidas (não unidades de conservação, mas focadas na natureza, como por exemplo os Parques Fort Lauderdale, Ecológico Roberto Burle Marx, Municipal das Mangabeiras, da Serra do Curril, Aggeo Pio Sobrinho e Mata das Borboletas, sob a gestão da Fundação de Parques e Zoobotânica de Belo Horizonte, MG, no Mosaico de Unidades de Conservação Federal da Serra do Espinhaço-Quadrilátero Ferrífero – os quais não têm denominação oficial de unidades de conservação). Alguns mosaicos são vizinhos ou sobrepostos a terras indígenas, como por exemplo os Mosaicos do Extremo Sul da Bahia e da Amazônia Meridional, e certamente muitos outros também têm relações com outros territórios tradicionais, mas não os incluem entre as áreas protegidas consideradas como parte dos mosaicos. Alguns mosaicos incluem representantes indígenas ou de outras comunidades tradicionais nos seus conselhos (como por exemplo os Mosaicos da Amazônia Meridional, do Oeste do Amapá e Norte do Pará, da Serra do Cipó e do Extremo Sul da Bahia).

Vários casos de mosaicos oficiais não funcionam bem. Por outro lado, vários outros, mesmo ainda não reconhecidos, começam a funcionar como mosaicos de fato. O Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará, oficialmente reconhecido, que inclui unidades de conservação e terras indígenas, é um bom exemplo de caso bem sucedido. Consideramos que a boa compreensão das principais funções de um mosaico (sobretudo para interação entre a gestão das áreas protegidas e apoio mútuo nessa gestão) e a estabilidade e qualidade da secretaria executiva (com o lepé, no caso) para o funcionamento do mosaico, além da não confusão do papel dos gestores públicos no mosaico (não confundindo funções governamentais com as não-governamentais), são importantes ingredientes desse sucesso. Talvez inspirado por esse caso positivo, ou pela imagem ideal que se projeta sobre os mosaicos, ou ainda pelos movimentos e encontros sobre esse tema, há solicitações de reconhecimento por parte de outros mosaicos com terras indígenas, sendo alguns dos casos mais conhecidos os propostos Mosaicos de Áreas Protegidas do Gurupi (ou Mosaico Gurupi, que já começou a funcionar como tal, com reuniões do seu conselho e até já conta com secretaria executiva, com o ISP), da Terra do Meio e da Calha Norte. Comprendemos que as razões são, tanto pelo interesse no apoio mútuo, muitas vezes para enfrentamento da violência e das pressões e da degradação ambiental, inclusive com desmatamento, como em razão da importância ecológica e sociocultural dessas áreas. Há também alguns movimentos no sentido de solicitar a participação de outros povos e comunidades tradicionais em mosaicos, como no caso de quilombolas

- ICMBio. 2013. *Instrução Normativa nº 35*, de 27 de dezembro de 2013, que disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes e procedimentos administrativos para elaboração e homologação do perfil da família beneficiária em Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais. Brasília: Instituto Chico Men-

e ribeirinhos no proposto Mosaico da Calha Norte.

Uma curiosa discussão ocorre ao redor do caso do proposto Mosaico Gurupi, para o seu reconhecimento, pois, baseado no plural usado na ‘Lei do Snuc’ (“um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, ...”), há quem entenda que não é possível reconhecer um mosaico de áreas protegidas com uma só unidade de conservação (e várias terras indígenas ou outros tipos de áreas protegidas). Esse entendimento parece curioso, pela explicação tão formalista e de detalhe tão específico, mas totalmente equivocado conceitualmente. A intenção da legislação é clara em, justamente, promover a colaboração entre a gestão de áreas protegidas para proveito mútuo e eficácia maior de conservação em escala mais ampla (e não de contar o número de unidades de conservação envolvidas em cada caso de mosaico).

Como mencionado em outras partes do relatório, no Brasil o termo ‘áreas protegidas’ exprime um conceito mais amplo (que na linguagem técnica internacional, mais relacionado a unidades de conservação) e inclui terras indígenas e territórios quilombolas, entre outras áreas. Embora nem sempre esteja super explícita, a menção de outros territórios de povos e comunidades tradicionais, nos diplomas legais, a intenção nos parece clara de ampliar para outros tipos de áreas protegidas *lato sensu*. Considerando o que foi analisado neste relatório, sobre os territórios tradicionais, os direitos associados e seu valor de conservação, e as definições relativamente recentes da CDB (sobre ‘omecs’) – e, ainda, considerando as diferenças entre a linguagem legal brasileira e a linguagem técnica internacional (sobre ‘áreas protegidas’ e ‘áreas conservadas’, entre outros termos) – devemos considerar os territórios de povos e comunidades tradicionais de forma mais ampla em mosaicos, como áreas protegidas *lato sensu*.

Fontes:

- Brasil, MMA, 2020a, Mosaicos, *op. cit.*
- Funai. 2019. [Indígenas do Pará e Maranhão discutem restauração florestal em Terras Indígenas](http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/5474-indigenas-do-pará-e-maranhão-discutem-restauração-florestal-em-Terras-Indígenas), em <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/5474-indigenas-do-pará-e-maranhão-discutem-restauracao-florestal-em-terras-indigenas>, de 2019 jun. 04, com última consulta em 2020 mai. 01.
- ISPN. 2019. Conheça a rede que atua pela conservação de áreas protegidas no Maranhão, em <https://ispn.org.br/conheca-a-rede-que-atua-pela-conservacao-de-areas-protegidas-no-maranhao/>, de 2019 mar. 15, com última consulta em 2020 mai. 01. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN).
- IUCN WCPA, 2019, OECMs, *op. cit.*
- CDB, 2018, Decisión CBD/COP/DEC/14/8, *op. cit.*
- Dudley, 2008, *op. cit.*
- Celentano, D. et alii. 2018. Desmatamento, degradação e violência no “Mosaico Gurupi” – A região mais ameaçada da Amazônia. Estudos Avançados, 32 (92), pp. 315-339. [Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0315.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- Brasil (MMA). 2018. Portaria MMA nº 473, de 28 de dezembro de 2018, que reconhece o Mosaico de Unidades de Conservação Federal da Serra do Espinhaço-Quadrilátero Ferrífero. [Disponível em https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80238/Portaria_473_DOU1_31_12_p158_QFerr%C3%ADfero.pdf, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- Brasil (MMA). 2018. Portaria MMA nº 368, de 13 de setembro de 2018, que reconhece o Mosaico da Serra do Cipó. [Disponível em https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80238/Mosaicos/PORTARIA_N_368_DE_13_DE_SETEMBRO_DE_2018_-Diario_Oficial_da_Uniao_-_Imprensa_Nacional.pdf, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- MPEG. 2018. Amazônia Maranhense: mosaico do Gurupi em debate; Território entre Pará e Maranhão abriga unidade de proteção ambiental, terras indígenas e vive sob constante tensão social, em <https://www.museu-goeldi.br/noticias/amazonia-maranhense-mosaico-do-gurupi-em-debate>, de 2018 mar. 19, com última consulta em 2020 mai. 01. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), Brasil.
- Dantas, J.E. 2017. Populações da Amazônia querem o reconhecimento de quatro novos mosaicos de áreas protegidas, em <https://www.wwf.org.br/?56442>, de 2017 mar. 10, com última consulta em 2020 mai. 01. WWF-Brasil.
- Iepé. 2017. Lideranças indígenas planejam ampla discussão da proposta de criação do Mosaico da Calha Norte para 2017, em <https://www.institutoipe.org.br/2017/02/liderancas-indigenas-planejam-ampla-discussao-da-proposta-de-criacao-do-mosaico-da-calha-norte-para-2017/>, de 2017 fev. 07. Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena.
- CPI-SP. 2016. Quilombolas e ribeirinhos reivindicam participação no processo de criação do mosaico de áreas protegidas da Calha Norte, em <https://racismoambiental.net.br/2016/10/02/quilombolas-e-ribeirinhos-reivindicam-participacao-no-processo-de-criacao-do-mosaico-de-areas-protegidas-da-calha-norte/>, de 2016 out. 02, com ultima consulta em 2020 mai. 01. Racismo Ambiental. (Comissão Pró-Índio de São Paulo – CPI-SP.)
- Ideflor-bio. 2016a. Ideflor-bio avança no processo de criação do Mosaico da Calha Norte, em <https://uc.socioambiental.org/noticia/168997>, de 2016 ago. 25, com última consulta em 2020 mai. 01. Be-

lém: Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-bio).

- ▶ Ideflor-bio. 2016b. Criação de Mosaico de Áreas Protegidas da Região do Rio Gurupi é pauta de reunião, em <https://ideflorbio.pa.gov.br/2016/11/criacao-de-mosaico-de-areas-protegidas-da-regiao-do-rio-gurupi-e-pauta-de-reuniao/>, de 2016 nov. 22, com última consulta em 2020 mai. 01. Belém: Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-bio).
- ▶ Imazon. 2015. Gestão territorial de Áreas Protegidas da Calha Norte paraense é tema de evento em Belém; Compensação ambiental e criação de um mosaico de áreas protegidas serão alguns dos assuntos em pauta durante o evento, em <https://amazon.org.br/imprensa/gestao-territorial-de-areas-protegidas-da-calha-norte-paraense-e-tema-de-evento-em-belem/>, de 2015 mar. 11, com última consulta em 2020 mai. 01. Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).
- ▶ Iepé. 2013. Governo reconhece primeiro Mosaico que inclui Terras Indígenas, em <https://www.instituioipe.org.br/2013/01/governo-reconhece-primeiro-mosaico-que-inclui-terrass-indigenas/>, de 2013 jan. 16. Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena.
- ▶ Brasil (MMA). 2013. Portaria MMA nº 4, de 3 de janeiro de 2013, que reconhece o Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará. [Disponível em https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80238/Portariareconhecimento_n4_01_2013_Oeste%20do%20Amap%C3%A1%20e%20Norte%20do%20Par%C3%A1.pdf, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- ▶ ICMBio. 2012. ICMBio apóia Mosaico de Áreas Protegidas do Oeste do Amapá e Norte do Pará; A proposta de mosaico para a região abrange uma área de 12,3 milhões de hectares, em <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/3358-mosaico-de-areas-protegidas-do-oeste-do-amapa-e-norte-do-pará-pode-virar-realidade>, de 2012 set. 27, com última consulta em 2020 mai. 01. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). (Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, MMA, Brasil.)
- ▶ Brasil (MMA). 2011. Portaria MMA nº 332, de 25 de agosto de 2011, que reconhece o Mosaico da Amazônia Meridional. [Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/portaria_mosaico_da_amaznia_meridional_240.pdf, com última consulta em 2020 abr. 30.]
- ▶ CPI-SP. 2011. Encontro marca aliança entre ONGs para conservação de Áreas Protegidas na Calha Norte do Pará; ONGs ambientalistas, indigenistas e de direitos humanos traçam estratégias integradas de conservação e desenvolvimento sustentável para as Áreas Protegidas Na Calha Norte do Pará, em <http://cpisp.org.br/encontro-marca-alianca-en>

[tre-ongs-para-conservacao-de-areas-protegidas-na-calha-norte-do-pará/](#), de 2011 nov. 03, com última consulta em 2020 mai. 01. Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPI-SP).

- ▶ Brasil (MMA). 2010. Portaria MMA nº 492, de 17 de dezembro de 2010, que reconhece o Mosaico do Extremo Sul da Bahia. [Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/portaria_mosaico_extremo_sul_ba_492_240.pdf, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- ▶ Silva, T.F. da. 2009. A última peça do mosaico das unidades de conservação da terra do meio – Pará - Brasil: o processo de criação da Reserva Extrativista do Médio Xingu. Belém: Universidade Federal do Pará (UFPA). (Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônica, Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Pará, e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental.) [Disponível em <http://ppgaa.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/dissertacoes/2009/tarcisio-dissertacao-revisada-25022013final.pdf>, com última consulta em 2020 mai. 01.]
- ▶ Brasil, 2006, Decreto nº 5.758, Pnap, op. cit.
- ▶ Brasil (MMA), 2006, Pnap, op. cit.
- ▶ Brasil, 2000, Lei nº 9.985, de 2000, op. cit.

200 Citação:

"Criação e Modalidades de Assentamentos

O Incra já criou e reconheceu mais de 9 mil projetos de assentamento em todo o país. A criação é feita por meio de portaria, publicada no Diário Oficial da União, na qual constam a área do imóvel, a capacidade estimada de famílias, o nome do projeto de assentamento e os próximos passos que serão adotados para assegurar sua implantação. Os assentamentos podem ser divididos em dois grupos:

- Projetos de assentamento de reforma agrária criados por meio de obtenção de terras pelo Incra, na forma tradicional, denominados Projetos de Assentamento (PAs); os ambientalmente diferenciados, denominados Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS);
- Projetos de assentamentos de reforma agrária reconhecidos pelo Incra, criados por outras instituições governamentais para acesso às políticas públicas do PNRA.

Após a criação, o Incra inicia a fase de instalação das famílias no local, com a concessão dos primeiros créditos e investimentos na infraestrutura das parcelas (estradas, habitação, eletrificação e abastecimento).

Os procedimentos técnicos administrativos de criação e reconhecimento dos projetos de assentamentos rurais estão amparados pela Norma de Execução DT nº 69/2008.

GRUPO I - Modalidades de Projeto criados pelo Incra atualmente		
MODALIDADE	SIGLA	CARACTERÍSTICAS
Projeto de Assentamento Federal	PA	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra; Aporte de recursos de crédito Apoio à Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da União; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União; Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) de responsabilidade da União.
Projeto de Assentamento Agroextrativista	PAE	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra; Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção de responsabilidade da União; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União; Titulação (Concessão de Uso) de responsabilidade da União; Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas; Atividades ambientalmente diferenciadas.
Projeto de Desenvolvimento Sustentável	PDS	Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido para populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas, etc.); Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra; Aporte de recursos de crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade da União; Não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação de responsabilidade da União.
Projeto de Assentamento Florestal	PAF	É uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte; A produção florestal madeireira e não madeireira no PAF deverá seguir as regulamentações do Ibama para Manejo Florestal Sustentável, considerando as condições de incremento de cada sítio florestal; Tais áreas serão administradas pelos produtores florestais assentados, por meio de sua forma organizativa, associação ou cooperativas, que receberá o Termo de Concessão de Uso; O Incra, em conjunto com Ibama, órgãos estaduais e a sociedade civil organizada, indicarão áreas próprias para implantação dos PAFs.
Projeto de Assentamento Casulo (Modalidade revogada pela Portaria Incra nº 414, de 11 de julho de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 12 de julho de 2017)	PCA	Projeto de Assentamento criado pelo município ou pela União; A União pode participar com os recursos para a obtenção de recursos fundiários, mas a terra pode ser do município ou da União; Aporte de recursos de Crédito Apoio a Instalação e de crédito de produção (Pronaf A e C) de responsabilidade do Governo Federal; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) de responsabilidade do Governo Federal e Municipal; Diferencia-se pela proximidade à centros urbanos e pelas atividades agrícolas geralmente intensivas e tecnificadas; Titulação de responsabilidade do município.
Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável	PDAS	Modalidade descentralizada de assentamento destinada ao desenvolvimento da agricultura familiar pelos trabalhadores rurais sem-terra no entorno dos centros urbanos, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas, de caráter inclusivo e ecologicamente sustentáveis; As áreas serão adquiridas pelo Incra por meio de compra e venda ou ainda doadas ou cedidas pelos governos estaduais e municipais; Os lotes distribuídos não podem ter área superior a dois módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento em cada município; O desenvolvimento das atividades agrícolas deve garantir a produção de hortifrutigranjeiros para os centros urbanos; O Incra e o órgão estadual ou municipal de política agrária, ou equivalente, deverão firmar Acordo de Cooperação Técnica visando garantir as condições mínimas necessárias para que as famílias assentadas tenham acesso às políticas públicas para o desenvolvimento do futuro projeto de assentamento.

Observação: Além das modalidades acima, o Incra já criou e tem cadastrado em seu Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA) os Projetos de Colonização (PC), os Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Proje-

tos de Assentamento Dirigido (PAD), Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) e Projetos de Assentamento Quilombola (PAQ). Todas essas modalidades deixaram de ser criadas a partir da década de 1990, quando entraram em desuso.

Grupo 2 - Modalidades de áreas reconhecidas pelo Incra		
MODALIDADE	SIGLA	CARACTERÍSTICAS
Projeto de Assentamento Estadual	PE	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade das Unidades Federativas; Aporte de recursos de crédito e infraestrutura de responsabilidade das Unidades Federativas segundo seus programas fundiários; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (Pronaf A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos a infraestrutura básica; O Incra reconhece os Projetos Estaduais como Projetos de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária; Titulação de responsabilidade das Unidades Federativas.
Projeto de Assentamento Municipal	PAM	Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade dos municípios; Aporte de recursos de crédito e infraestrutura de responsabilidade dos municípios; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (Pronaf A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos a infraestrutura básica; O Incra reconhece os Projetos Municipais como de Reforma Agrária viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária; Titulação de responsabilidade dos municípios.
Reservas Extrativistas	RESEX	Reconhecimento pelo Incra de áreas de Reservas Extrativistas (Resex) como Projetos de Assentamento viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos estabelecidos para o Programa de Reforma Agrária; A obtenção de terras não é feita pelo Incra, mas pelos órgãos ambiental federal ou estadual quando da criação das Resex.
Território Remanescentes Quilombola	TRQ	Decretação da área pela União visando a regularização e o estabelecimento de comunidades remanescentes de quilombos; Aporte de recursos para a obtenção de terras, créditos e infraestrutura feito pela União por meio de ações integradas com a Fundação Palmares e outras instituições.
Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto	PFP	Projetos criados pelo Estado ou Municípios; Esses projetos são reconhecidos pelo Incra como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem ao Pronaf A.
Reassentamento de Barragem	PRB	A implantação é de competência dos empreendedores e o Incra reconhece como beneficiário do PNRA, quando eles passam a ter direito ao Pronaf A, Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) e Pronera.
Floresta Nacional	FLONA	A obtenção de terras não é feita pelo Incra, mas pelos órgãos ambientais federais quando da criação das flonas.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	RDS	De competência do Ibama; São unidades de conservação de uso sustentável reconhecidas pelo Incra como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos como créditos de implantação e produção (Pronaf A); O reconhecimento de RDS como beneficiária do PNRA, feito por analogia, à portaria de reconhecimento das Resex.

[Fim da citação.] [Destaque e negritos do original.]

► Incra, 2019c, *op. cit.*

201 Fonte:

► Incra, 2019c, *op. cit.*

202 Fontes:

► Brasil, 2018, Decreto nº 9.334, *op. cit.*

► Brasil (MMA), 2018, Planafe, *op. cit.*

203 Fonte:

► Fundo Amazônia, <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>, com última consulta em 2019 set. 30.

204 Fonte:

► Brasil. 2012. Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Pngati) e dá outras provisões. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm, com última consulta em 2019 set. 30.] [Também brochura disponível em http://cggamgati.funai.gov.br/files/1714/0735/8544/Decreto_PNGATI.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

205 Com apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), The Nature Conservancy (TNC), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), Fundação Gordon e Betty Moore e da ONU.

206 Fonte:

Smith, M.; Stibich, G.R. de; Grupioni, L.D.B. (orgs.). Pngati: *Plano integrado de implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas*. Brasília: Projeto Gati, Funai. 80 p. [Disponível em http://cggamgati.funai.gov.br/files/8514/8839/5235/Plano_Integrado_de_Implmentacao_da_PNGATI.pdf, com última consulta em 2019 set. 30.]

207 Respectivamente pela Ecocert e pelo Sistema Participativo de Garantia (SPG). Ambas certificações orgânicas estão previstas na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo).

- ▶ Brasil. 2012. Decreto nº 7.794, de 2012, institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. (Pnapo) [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7794.htm, com última consulta em 2019 set. 18.]

208 Fonte:

- ▶ Funai. Cartilha Selo Indígena do Brasil. Brasília: Fundação Nacional do Índio (Funai). [Disponível em <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgetno/pdf/Cartilha%20Selo%20Indigenas%20do%20Brasil.pdf>, com última consulta em 2019 set. 18.]

209 Fonte:

- ▶ Brasil (MDH). Manual Selo Quilombos do Brasil. Brasília: Brasil, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH). [Disponível em <https://www.mdh.gov.br/biblioteca/igualdade-racial/manual-do-selo-quilombos-do-brasil-identificacao-de-origem>, com última consulta em 2019 set. 18.]

210 Segue em vigor, pela Portaria no 161, de 09 de Agosto de 2019.

211 “QRC: quick response code”.

212 Fonte:

- ▶ Brasil (MDA). 2019. Informações sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), <http://www.mda.gov.br/sitemda/dap/faq> (com consulta feita em 2019, mas aparentemente não mais disponível).

213 Fonte:

- ▶ Funai. 2015. Instrução Normativa nº 3, de 11 de junho de 2015, que estabelece normas e diretrizes relativas às atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas. Brasília: Fundação Nacional do Índio (Funai). [Disponível em: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cgetno/pdf/IN%2003.2015.pdf>, com última consulta em 2019 set. 30.]

214 Assim como vários outros autores, Little (2002, op. cit.) apresenta a criação de unidades de conservação em processos de disputa territorial, destacando o período de 1975 e 1989, gerando muitos casos de sobreposição e desrespeito a direitos de povos e comunidades tradicio-

nais. Suas considerações são corretas. Outras análises e avaliações sobre as interfaces são feitas por vários outros autores, embora nem sempre considerando, de forma consistente, os vários lados dessa questão. Little (2002, op. cit.) avança nas avaliações até 2000. Evidentemente há limitações associadas à data do artigo, mas também com relação a fontes consultadas e linhas consideradas. Assim, ele destaca o movimento pelas reservas extrativistas e o Congresso Mundial de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas, Caracas 1992, como pontos positivos nessa relação entre unidades de conservação e povos e comunidades tradicionais. Mas não trata do ‘novo paradigma’ (Phillips, 2003, op. cit.), da matriz de governança (da IUCN) e da adoção do conceito dos TIC-CAs, em nível internacional, nem dos avanços (e recuos) na sinergia entre os interesses de conservação da natureza e a defesa dos povos e comunidades tradicionais e na conciliação entre as unidades de conservação (de todas as categorias) e os territórios tradicionais, no mundo e no Brasil. (Este relatório não apresenta revisão bibliográfica profunda sobre esse tema, mas apenas os pontos principais e os esforços mais recentes de buscar soluções.)

215 Por exemplo, se o tema dos direitos indígenas é antigo, foi na Constituição Brasileira de 1988 que se firmou muito mais claramente o conceito de que eles devem permanecer nas áreas onde se encontram – diferente dos processos mais antigos das reservas indígenas, e mesmo dos parques indígenas, como no Xingu. Foi também com a atual Constituição Brasileira que se firmou o direito das comunidades quilombolas. A Convenção nº 169 da OIT, que defende direitos dos povos e comunidades tradicionais, é de 1989, a qual entrou em vigor internacional em 1991, foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2002 e promulgada no Brasil em 2004.

A evolução dos direitos, das reivindicações e das políticas públicas implica em outras sobreposições ou interfaces, inclusive entre territórios tradicionais – particularmente considerando as comunidades tradicionais extrativistas. Já há vários casos de comunidades ou partes dela que se reivindicavam extrativistas, mas, com a evolução dos processos, passaram a se assumir como indígenas ou quilombolas, e a reivindicar direitos correspondentes (como, por exemplo, Reserva Extrativista Alto Juruá, Parque Nacional do Jaú etc.).

216 É importante e interessante considerar que, embora tenha havido, e ainda haja, posições e ações com desrespeito aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, em várias situações a presença das unidades de conservação, ou outras áreas protegidas, evitou a degradação da área e a expulsão socioeconômica de comunidades, as quais, por vezes posterior, mas corretamente, apresentam suas reivindicações frente as áreas protegidas. Assim, um olhar mais distanciado nos mostra a importância da aliança, o que demanda compreensão e flexibilidade das partes envolvidas ou interessadas.

217 Historicamente, pelo lado das áreas protegidas, o Congresso Mundial de Parques, em Bali, em 1982, foi o principal marco para o início desse debate. Mas a consolidação veio crescendo nas décadas que se seguiram.

No cenário internacional, um marco importante foi

- Ghimire, K. & Pimbert, M. (eds.) 1997. *Social Change and Conservation*. London: James & James/Earthscan.

Para organizações como IUCN e WWF, um marco importante foi:

- Beltrán, J. (ed.) 2000. *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies. Best Practices Protected Areas Guidelines Series*, No. 4. Gland, Switzerland, and Cambridge, UK: IUCN and WWF International. xi +133 p.

No Brasil, um marco importante foi:

- Diegues, A.C.S. 2008. *O mito moderno da natureza intocada*, op. cit.

Ver também a evolução para definição dos TICCAs, a importância do Congresso de Parques de Durban em 2003 e o novo paradigma de áreas protegidas, no capítulo 3.

218 Citação:

"A pergunta inicial do questionário, dirigida a todos os gestores em outubro de 2013 e que indicou haver ou não interfaces, foi a seguinte: Existem populações tradicionais, comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares ou assentados da reforma agrária, que residem, usam recursos naturais ou utilizam a UC como via de acesso, em desacordo com a categoria ou instrumentos de gestão da Unidade?"

- Madeira et alii, 2015, op. cit.

219 Citação:

"Note-se que nas UC de uso sustentável, a presença humana é prevista, de modo que só foram computados os casos em que sua presença ou os usos praticados, estejam em desacordo com a categoria ou com algum de seus instrumentos de gestão (plano de manejo, plano de uso, acordo de gestão, entre outros)."

- Madeira et alii, 2015, op. cit. p. 5.

220 Neste caso, não se refere à área, podendo ser, portanto, espaços significativos ou diminutos nas unidades de conservação relatadas.

Comparativamente:

"A existência, em 2012, de 312 Unidades de Conservação federais, sendo 139 (45%) Unidades de Conservação de Proteção Integral e 173 (55%) Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Nesse cenário, considerando a amostra de 133 Unidades de Conservação analisada pela assessoria pericial da 4ª CCR, constatou-se a presença de povos e comunidades tradicionais em 37%: entre estas, 23% eram Unidades de Conservação de Uso Sustentável e 14% eram Unidades de Conservação de Proteção Integral".

Com base em "Estratégias para Elaboração do Plano de Regularização Fundiária de Unidades de Conservação Federais. Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pela Portaria Interministerial nº 391, de 4/10/2011. ICM-Bio/MMA, Brasília/DF. Maio/2012."

E "Parecer Técnico 4ª CCR nº 175/2011."

- MPF, 2014, op. cit., p. 12.

221 A previsão, a partir da legislação, indicaria três possíveis soluções definitivas: remoção da comunidade local ou tradicional (opção cada vez menos considerada, e atualmente dependente da total concordância das comunidades envolvidas); mudanças dos limites da unidade de conservação (retirando a sobreposição da unidade de conservação sobre a área da comunidade envolvida); e mudança de categoria, ao menos na parte da sobreposição ou interface (permitindo a coexistência da comunidade com a unidade de conservação).

222 Ver o estudo sobre interfaces entre unidades de conservação e "e territórios étnicos e áreas de uso por povos e comunidades tradicionais", apresentado acima:

- Madeira et alii, 2015, op. cit.

Ver também:

- MPF (PGR). 2019. MPF e ICMBio discutem sobreposições de territórios de comunidades tradicionais e Unidades de Conservação, <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/4a-e-60-ccrs-se-reunem-icmbio-para-tratar-de-sobreposicoes-de-territorios-de-comunidades-tradicionais-e-unidades-de-conservacao>, com última consulta em 2019 set. 25. Brasília: Brasil, Ministério Público Federal (MPF), Procuradoria Geral da República (PGR).

223 Fonte:

- Madeira et alii, 2015, op. cit.

O estudo apresenta em suas **considerações finais**:

"O tema aqui abordado tem sido, historicamente, foco de acaloradas discussões de cunho político-ideológico no meio institucional, social e acadêmico. [...] consideramos oportuno que as discussões acerca do tema sejam pautadas na objetividade e na busca de soluções concretas para as sobreposições. Faz-se necessário considerar o conjunto de interesses legítimos e direitos envolvidos nas interfaces, de modo que as soluções encontradas sejam de fato implementadas e alcancem o fim das controvérsias.

"Ainda que alguns processos de criação de Unidades de Conservação não tenham sido suficientemente cuidadosos na prévia identificação de eventuais territórios tradicionais nas áreas transformadas em UC de proteção integral, considera-se legítima e necessária a implementação de um sistema de áreas protegidas capaz de garantir a conservação da natureza. Considera-se igualmente legítima a presença de povos e comunidades tradicionais,

muitas vezes responsáveis pela manutenção dos atributos naturais que justificaram a posterior afetação da área como unidade de conservação. Em muitos casos, infere-se que o deslocamento dessas populações de seus territórios ancestrais acarretaria em prejuízos para a conservação da natureza, e tal medida só deve ser adotada em casos excepcionais e mediante processo dialogado com os grupos envolvidos.

"A adoção de posicionamentos radicais pelas partes inviabiliza o tratamento dos conflitos, dificulta a implementação da UC e prejudica o alcance dos direitos da população envolvida. Por outro lado, a observância ampla e sistêmica do ordenamento jurídico nacional e internacional que rege a matéria, contribui para a construção de entendimentos, acordos e soluções de controvérsias, proporcionando a harmonização e complementaridade entre as políticas ambiental, cultural, étnica e territorial.

"Exemplos dessas possibilidades são os nove termos de compromisso já celebrados entre o ICMBio e comunidades tradicionais (...), a participação ativa de povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais nos Conselhos Gestores de UC, o envolvimento colaborativo do ICMBio nas políticas de gestão ambiental de terras indígenas (PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas) e de territórios quilombolas, assim como os acordos celebrados no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) da Advocacia Geral da União (AGU). [...]

"Espera-se que o conhecimento acerca do histórico e do atual cenário das sobreposições possa também contribuir para a correção de eventuais injustiças porventura decorrentes da sobreposição de territórios tradicionais por unidades de conservação que impõem limitações ao exercício dos direitos de comunidades locais que secularmente ocupam e conservam áreas com atributos naturais relevantes também para a conservação da biodiversidade.

"Sabe-se que o apoio da sociedade é fundamental para a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e para a manutenção da integridade do conjunto das Áreas Protegidas instituídas no país, todas fortemente ameaçadas pelos interesses dos setores desenvolvimentistas que dominam o cenário político no Brasil. [...]

"Propomos a priorização da busca de arranjos institucionais e encaminhamentos colaborativos, que fortaleçam as políticas de implementação de todas as Áreas Protegidas e valorizem a complementaridade entre as dimensões cultural e ambiental, reconhecendo a indissociável relação entre homem e natureza, no país do pluralismo e da megadiversidade."

- Madeira et alii, 2015, op. cit., pp. 12-14.

224 Ver as considerações finais, apresentadas acima, de

- Madeira et alii, 2015, op. cit.

225 "A presença humana em espaços especialmente protegidos representa atualmente, para os gestores, os

especialistas, os juristas, os atores sociais e, sobretudo, para o Ministério Públíco Federal, o desafio de transformar conflitos em oportunidades." (MPF, 2014, p. 16.)

- MPF, 2014, op. cit.

226 Ver "Carta do Seminário; 4^a e 6^a Câmaras de Coordenação e Revisão/MPF; Convergências entre as Garantias de Direitos Fundamentais e a Conservação Ambiental", citada em .

- MPF (PGR). 2015. MPF busca convergência entre garantia de diretos das populações tradicionais e unidades de conservação; Seminário reuniu membros e servidores que atuam nas áreas de meio ambiente e populações tradicionais, <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-busca-convergencia-entre-garantia-de-diretos-das-populacoes-tradicionais-e-unidades-de-conservacao> (2015 out. 26), com última consulta em 2019 set. 25. Brasília: Brasil, Ministério Públíco Federal (MPF), Procuradoria Geral da República (PGR).

(Mas o "link" para a íntegra da Carta (http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf/eventos/carta-do-seminario-4-a-e-6-a-ccr_2015.pdf) não se apresenta funcional, sendo que imagem da Carta está disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/noticias/carta-do-seminario-convergencias-entre-a-garantia-de-direitos-fundamentais-e-a-conservacao-ambiental/>.)

227 Fonte:

- ISA. s.d. *A omissão do governo federal na homologação das Terras Indígenas ameaça os povos indígenas no exercício de seus direitos universais.* [Nota técnica.] Instituto Socioambiental (ISA). [Disponível em https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_tecnica_monitoramento.pdf, com última consulta em 2019 set. 25.]

228 Fonte:

- Cimi. 2019. Conselho Indigenista Missionário, <https://cimi.org.br/>, com última consulta em 2019 set. 30. Conselho Indigenista Missionário (Cimi); vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.)

229 Fontes:

- Cimi, s.d., op. cit.
- Neves, L.J. de O. 2012. *Volta ao começo: demarcação emancipatória de terras indígenas no Brasil.* Coimbra: Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. 839 p. (Tese de doutoramento.) [Disponível em https://eg.uc.pt/bitstream/10316/23649/2/TESE%20INTEGRAL%20-%20MATRIZ%20DEFINITIVA_Lino%20Neves.pdf, com última consulta em 2019 set., 30.]

230 Fonte:

- Cimi. 2018. Relatório sobre a Violência contra os Povos Indígenas no Brasil 2018. Conselho Indígena Missionário (Cimi). [Disponível em <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2019/09/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2018.pdf>.]

231 A Reserva Biológica (Rebio) do Rio Trombetas foi criada em 1979 (<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/2003-rebio-do-rio-trombetas>) e Floresta Nacional (Flona) de Saracá-Taquera em 1989 (<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia/1948-flona-de-saraca-taquera>).

Assim, seriam 40 e 30 anos. Se adotarmos a Constituição Brasileira como marco legal para o reconhecimento das comunidades quilombolas, seriam 30 anos. O reconhecimento das comunidades quilombolas, por meio da certificação pela Fundação Cultural Palmares (FCP) foi posterior e o processo de delimitação pelo Incra iniciado ainda mais tarde (como consequência do anterior). Mas, considerando que alguns interpretam legalmente a situação das comunidades quilombolas como similar a dos povos indígenas, ao menos em alguns aspectos, e, portanto, o que ocorre é o reconhecimento de um fato anterior (a existência da comunidade e de seu território), então o prazo da interface valeria desde a criação da unidade de conservação.

232 Fonte:

- Conaq. 2019b. <http://conaq.org.br/>, com última consulta em 2019 set. 30. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq).

233 Fonte:

- Shramm, F.P. 2018. Orçamento para titulação de territórios quilombolas cai mais de 97% em cinco anos (2018 mai. 14), <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/orcamento-para-titulacao-de-territorios-quilombolas-cai-mais-de-97-em-cinco-anos/22824>. Terra de Direitos (Notícias).

234 Fonte:

- Shramm, 2018, *op. cit.*

Foi também considerada informação verbal sobre a Lei Orçamentária Anual.

235 Há dois tipos básicos de situação para as unidades de conservação que supõem domínio público: são terras públicas que necessitam serem alocadas a serviço da área protegida; ou são terras privadas que necessitam ser desapropriadas para o mesmo fim. No caso das comunidades extrativistas, além dessa primeira etapa, há a disponibilização da posse da terra para elas, de forma coletiva, por meio de contratos de concessão de direito real de uso (CCDRU).

236 Também baseado em MPF, 2014, *op. cit.*, p. 91 e noutras partes. E MPF (PGR), 2015, *op. cit.*, sobre a "bus-

ca convergência entre garantia de direitos das populações tradicionais e unidades de conservação".

Ver também Madeira *et alii*, 2015, *op. cit.*

237 Notas do capítulo 5

238 Fonte:

Coiab. 2019. Coiab, <https://coiab.org.br/>, com último acesso em 2019 set. 30. Coordenação das Organizações Indígenas Brasileira (Coiab).

239 Fonte:

- Neves, 2012, *op. cit.*

240 Fonte:

- Fernandes, R.C. & Piovezana. 2015. Perspectivas kaingang sobre o direito territorial e Ambiental no sul do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. XVIII, n. 2, pp. 115–132. [Disponível em http://www.scielo.br/pdf/asoc/v18n2/pt_1414-753X-asoc-18-02-00111.pdf, com última consulta em 2019 set., 30.]

241 Financiado com recursos do PPG7.

242 Fonte:

- Brasil (MDH). 2019. Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Cnpir), <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/orgaos-colegiados/cnpir/conselho-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial-cnpir>, com último acesso em 2019 ago. 07. Brasília: Brasil, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH).

243 Fonte:

- Rocha, D.F.B. 2017. Um panorama da autodemarcação de terras indígenas no Brasil. *Revista Sures*, n. 9, pp. 132-144. [Disponível em <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/view/651/527>, com última consulta em 2019 set. 30.]

244 O Decreto de 27 de dezembro de 2004 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10408.htm) foi revogado pelo Decreto de 13 de julho de 2006 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm), o qual, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 8.750, de 2016.

- Brasil. 2016. Decreto nº 8.750, de 2016, CNPCT, *op. cit.*

245 Fonte:

- MCM. 2019. Memorial Chico Mendes; Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), <http://www.memorialchicomendes.org/tag/cns/>, com último acesso em 2019 ago. 15. Brasília: Memorial Chico Mendes (MCM).

► 246 Fonte:

- ▶ Confrem. 2019. Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros e Marinhas, <https://confrem.wordpress.com/>, com último acesso em 2019 ago. 12. Comissão Nacional para o Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Extrativistas Costeiros e Marinhas (Confrem).

TICCAS

Análise da Situação Legal e da Implementação no Brasil