

Cláudio C. Maretti e Juliana F. Simões

# TICCAS

## Análise da

Situação Legal e

da Implementação

no Brasil

**Resumo Executivo** 

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

### Realização



### Apoio

### Supported by:



based on a decision of the German Bundestag







### Parceiros











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 (IC-CA-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).

O relatório também está disponível pelo ISPN em versão completa.

### Introdução

Apresentamos, no relatório completo, 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 de 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.

Esse conteúdo é 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 e uma equipe muito mais completa. Assim, em função da vastidão do tema, da disponibilização de informações, das importâncias relativas de diferentes aspectos e do tempo disponível para esse relatório, há nele uma predominância de informações e situações do âmbito federal. 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. Isso demonstra a necessidade de futura atenção especial sobre essas

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 deste documento é contribuir com esclarecimentos sobre o tema e com 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. A viabilidade das recomendações relativas aos poderes públicos obviamente dependerá das condições políticas.

Esclarecemos que usamos no relatório os termos extrativistas, extrativismo e similares como ficou conhecido no Brasil

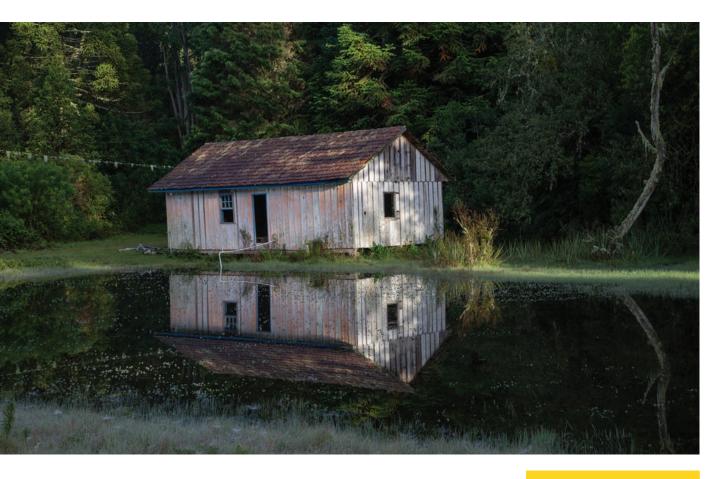
### Definição sintética

Definição sintética de TICCAs, ou territórios comunitários conservados, usada no relatório: territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais. Portanto se refere: aos povos e comunidades tradicionais; às suas áreas e territórios; e à conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas nessas áreas e territórios.

a partir do movimento dos seringueiros na Amazônia, sobretudo com a definição das reservas extrativistas.

Mencionamos, neste resumo, os capítulos do relatório completo para facilitar o seu acesso e o aprofundamento de temas de interesse. O relatório completo também apresenta as fontes, referências bibliográficas e aprofunda em dados, informações e citações, inclusive nas notas-defim-de-texto.

Agradecemos ao ISPN 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.



Fernando Tatagiba/ICMBio.

Resumo do

relatório

Os territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais (TICCAs) são um conceito que foi desenvolvido internacionalmente, associado com eventos de convenções e demais espaços de políticas públicas, mas com forte conexão com as reivindicações desses povos e comunidades. Esse conceito se refere aos povos e comunidades tradicionais, às suas áreas e territórios e à conservação da natureza e dos serviços dos ecossistemas nessas áreas e territórios. A definição adotada pelo Consórcio TICCA destaca a conexão entre o grupo social e seu território, a sua governança e os resultados em termos de conservação da natureza e bem-estar da comunidade. A ele se relacionam povos e comunidades tradicionais do Brasil. (Capítulo 3 – esta e outras abaixo são referências às principais partes do documento completo onde o tema está mais desenvolvido.)

O Brasil apresenta vasto território e importante diversidade biológica, assim como marcante diversidade sociocultural. O país apresenta configuração formal atual democrática, com poderes também distribuídos verticalmente com estados e municípios. A responsabilidade sobre os povos indígenas é federal, mas sobre os quilombolas e comunidades extrativistas e outras pode ser compartilhada entre os 3 níveis de governo. A responsabilidade sobre o meio ambiente e a conservação da natureza é concorrente entre os três níveis de poder. O Ministério Público também tem papel relevante com relação aos temas ecológicos e de populações tradicionais. País em desenvolvimento, o Brasil apresenta tendências de crescimento econômico, mas fortes desigualdades sociais e econômicas. (Capítulo 1.)

Pela sua vastidão, pela sua história, com povos originais, importantes migrações europeias e africanas, e pelo seu desenvolvimento desigual no tempo e no espaço, o Brasil apresenta importante diversidade de povos e comunidades tradicionais. O reconhecimento legal e extralegal de (A) povos indígenas é anterior e relativamente mais bem estabelecido, seguidos por aqueles em relação às (B) comunidades quilombolas. Dentre os (C) demais povos e comunidades tradicionais, faz diferença se são ou não reconhecidas oficialmente, por diferentes meios, especialmente no caso das <u>comunidades extrativistas tradicionais</u>, como (C.i) em reservas extrativistas ou similares e (C.ii) em assentamentos diferenciados, sendo que o (C.iii) conjunto mais amplo de povos e comunidades tradicionais que têm reconhecimentos menos explícitos. Seus territórios contribuem significativamente com a conservação da natureza e são um importante fator de resistência ao desmatamento. (Capítulos 1, 2, 3 e 4.)

De vários milhões de habitantes antes da chegada da migração europeia, a **população** indígena foi drasticamente reduzida, estando em recuperação nas últimas décadas, para cerca de 900 mil pessoas atualmente. De uma estimativa de

quase 1.500 grupos étnicos, hoje temos cerca de 305 etnias e 274 línguas indígenas ainda faladas. São calculados em mais de 4 milhões de negros africanos que vieram ao Brasil, entre 1520 e 1850. Considerando a miscigenação, as pessoas com alguma origem negra representam provavelmente a maioria da sociedade brasileira. Não há informações censitárias das comunidades quilombolas, mas a maioria está localizada em áreas rurais. O Cadastro Geral de Informações Quilombolas, organizado pela Fundação Cultural Palmares (FCP), aponta para a existência de 3.311 comunidades remanescentes de quilombos em todo Brasil em 2.752 certificações. Os demais povos e comunidades tradicionais, muito diversos, são estimados em 6,2 milhões de pessoas. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) trabalha com cerca de 76 mil famílias tradicionais beneficiárias de 87 unidades de conservação federais - reservas extrativistas (resex's) e similares. Mas há também um outro contingente, significativo, de famílias extrativistas (de dezenas a centenas de milhares) em outras categorias de unidades de conservação, ou não reconhecidas especificamente, ou potencialmente oprimidas, nos três níveis de governo. Cerca de 123 mil famílias agroextrativistas tiveram sua situação regularizada em projetos de assentamento ambientalmente diferenciados. Estima-se que cerca de 58 mil famílias tradicionais ribeirinhas já tiveram suas ocupações regularizadas por meio de termo de autorização de uso sustentável (taus). Esses dados populacionais, todos, são sobretudo federais, pois não há números consistentes e agregados para os níveis estadual e municipal. (Capítulo 1 e 4.)

Em termos de **territórios**, os dados da Fundação Nacional do Índio (Funai) registram 568 terras e 54 reservas indígenas, em diferentes estágios de reconhecimento oficial, com cerca de 118 milhões de hectares (cerca de 12% do território nacional terrestre), mais 118 terras indígenas em estudo. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), estão abertos 1.784 processos para titulação de territórios de comunidades remanescentes de quilom-

Fernando Tatagiba.



bos. Considerando a atuação de todos os entes federativos, foram emitidos apenas 247 títulos emitidos até o momento, regularizando cerca de 1 milhão de hectares (ha), em benefício de 160 territórios, 303 comunidades e cerca de 17 mil famílias quilombolas. (Capítulos 4 e 1.)

Pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (Cnuc), há nacionalmente 134 reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável (considerando os três níveis de governo em ambas categorias), além de 19 (das 67) florestas nacionais, com cerca de 36,1 milhões de hectares no total, com políticas públicas voltadas para as comunidades tradicionais extrativistas. Segundo o Incra, foram assentadas cerca de 128 mil famílias tradicionais agroextrativistas em 554 projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, com 13,3 milhões de hectares. Mas nem todos os povos e comunidades tradicionais têm conseguido o reconhecimento e a destinação de seu território para seu uso. (Capítulos 1 e 4.)

O principal **marco legal** de interesse para os povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais no Brasil é a

Constituição Brasileira de 1988, também pelos avanços significativos nos direitos sociais e ambientais que nela se obtiveram. As convenções, sobretudo as ratificadas pelo pais, são também importantes documentos de valor legal, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), inclusive sua obrigação de consulta livre previa e informada aos "povos indígenas e tribais", e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), reconhecendo o importante papel das áreas protegidas *lato sensu* e dos "povos indígenas e comunidades locais", entre outras. (Capítulo 2.)

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 Brasileira, como as terras indígenas, os territórios quilombolas e os "espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos", seguidas por aquelas previstas em leis nacionais, como as unidades de conservação, especialmente as reservas extrativistas e similares. Aquelas só previstas em decretos são relativamente mais frágeis. Mas os decretos também são importantes definidores de ações governamentais ou de políticas públicas. Nessa mesma perspectiva, da relativa menor ou maior fragilidade, se conta também a existência de regulamentação e de instituições encarregadas da implementação das políticas públicas correspondentes. (Capítulo 2.)

Além da Constituição Brasileira e de convenções, a política indigenista no Brasil fundamenta-se principalmente no Estatuto do Índio, com revisão necessária. Apesar de, por decorrência da legislação, se considerar que as terras indígenas são reconhecidas, e não criadas, há importantes meandros para que esse reconhecimento seja efetivado e respeitado. Prevista na Constituição Brasileira, só em 2003, foi regulamentado o procedimento para a titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. (Capítulo 2.)

Também por decorrência da Constituição Brasileira, foi publicado o decreto que instituiu a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, com importância para o seu reconhecimento e garantia dos seus direitos territoriais. Igualmente baseada na Constituição Brasileira, a lei definiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), incluindo categorias para defesa das populações tradicionais extrativistas, juntamente ao objetivo de conservação da natureza. É importante ressaltar a importância histórica do movimento dos extrativistas amazônicos nessas definições, especialmente com as reservas extrativistas, mas também com implicações em outras categorias de gestão. Igualmente, esse movimento impactou na definição de assentamentos ambientalmente diferenciados, da reforma agrária e de reconhecimento de ocupação histórica por comunidades tradicionais. (Capítulo 2.)

Alguns movimentos também foram importantes para influenciar constituições, leis e decretos subnacionais, como é o caso das quebradeiras de coco-babaçu e das comunidades de fundo e fecho de pasto. A legislação aborda direitos de serem reconhecidos, de terem sua cultura diferenciada e seus territórios e, por decorrência, o direito a políticas públicas diferenciadas e adequadas aos seus modos de vida. Ela aborda alguns itens, diretamente para alguns grupos sociais e para outros não, em temas como a propriedade da terra nos seus territórios, apoio a processos produtivos adequados, acesso aos recursos naturais, conservação da natureza e acesso à biodiversidade (ou aos recursos genéticos), entre outros. Apresentamos leis e decretos, preferencialmente nacionais ou federais, mas tratamos também de casos de legislação estadual e municipal. (Capítulo 2.)

Em termos do conhecimento e **reconhecimento extralegal** governamental, destaca-se o Ministério Público, por meio de posições, ações judiciais, publicações, cartilhas e até o programa concreto para registrar espacialmente os territórios dos povos e comunidades tradicionais. Por exemplo,

em iniciativa muito importante, a partir de demanda levantada pela então Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, o Ministério Público Federal (MPF) vem desenvolvendo a Plataforma de Territórios Tradicionais, agora por meio da sua 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. (Capítulo 3.)

O conhecimento e o reconhecimento da população brasileira sobre os povos indígenas e comunidades locais ou tradicionais e sobre os seus direitos crescem no Brasil. Ao mesmo tempo cresce a oposição a eles em função de interesses e disputas em áreas, terras e recursos. 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. Se, por um lado, há conhecimento e reconhecimentos escalados, acompanhando a importância e antiguidade das leis e das políticas públicas, ainda desiguais para os vários grupos sociais, por outro lado, ao afetar interesses de outros atores sociais, cresce a oposição a eles. (Capítulo 3.)

Não há correlações simples entre grupos sociais e o apoio ou ataque aos povos e comunidades tradicionais e seus territórios. Provavelmente há menos apoio entre radicais de ambos extremos do espectro político. 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, de nível de renda média a alta, moradores em centros urbanos e jovens. Quando se trata de terras, a situação do reconhecimento e apoio é algo menos favorável, inclusive por conta de interesses diretos na terra, para propostas de projetos e obras. (Capítulo 3.)

O processo de **demarcação das terras indígenas** é regulamentado com várias etapas e moroso. É feito por iniciativa e orientação da Fundação Nacional do Índio (Funai). Além

das terras indígenas, existe outra forma de regularização fundiária para atender os indígenas que é a constituição de reservas indígenas (RIs), em qualquer área do território nacional. Em 1973, o Estatuto do Índio estabeleceu o prazo de 5 anos para que todas as terras indígenas fossem demarcadas, mas o prazo não foi cumprido. A Constituição Brasileira de 1988, renovou tal prazo, mas este também se esgotou. O passivo é importante. (Capítulo 4.)



Peter Caton, acervo ISPN.

O primeiro passo do reconhecimento das **comunidades quilombolas** no nível do governo federal é a certificação pela Fundação Cultural Palmares. Depois vem a responsabilidade do Incra, com a delimitação e etapas seguintes, até a titulação. A titulação dos territórios quilombolas enfrenta problemas semelhantes aos do reconhecimento das terras

indígenas. A regularização fundiária de outras áreas de interesse para **comunidades extrativistas tradicionais** também é muito lenta, inclusive em unidades de conservação. Ainda assim, os processos para regularização das terras públicas andam muito mais que os de aquisição de terras privadas. (Capítulo 4.)

Não existe uma sequência bem estabelecida em termos de etapas e prazos, nem para a criação, nem para implementação ou mesmo a gestão das **unidades de conservação**. No entanto, no relatório completo indicamos procedimentos e sequencias usuais ou recomendáveis, considerando a experiência das unidades de conservação federais, incluindo fases de criação, implementação e gestão, com seus componentes. Apresentamos também diretrizes e processos para os **assentamentos diferenciados**. (Capítulo 4.)

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 alguns dos tipos de causas ou de processos. Segundo o levantamento disponível das "interfaces (sobreposição) entre unidades de conservação [federais] e territórios étnicos e áreas de uso por povos e comunidades tradicionais", existiam 185 interfaces (sobreposições). Aparentemente, há menos interfaces com grupos sociais que têm sua situação mais claramente reconhecida pelo poder público. Há instrumentos para as tentativas de solucionar ou gerenciar essas situações potencialmente conflituosas e mencionamos alguns. 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. Em alguns casos e momentos, as interfaces também podem ser positivas, mesmo para populações tradicionais. Processos associados aos TICCAs em países vizinhos têm enfocado a necessidade de solução de casos de sobreposição por áreas protegidas, reconhecendo que há casos positivos de combinação. No Brasil a tendência recente era de buscar as convergências entre esses dois conjuntos de direitos, dos povos e comunidades tradicionais e da conservação da natureza. (Capítulos 4 e 2.)

Há possibilidade legal e experiências positivas de interação entre a gestão de unidades de conservação e de outras áreas protegidas (terras indígenas, territórios tradicionais etc.) em mosaicos. (Capítulos 4 e 2.)

Nas últimas décadas tem havido significativo avanço nas políticas públicas voltadas para os povos e comunidades tradicionais e seus territórios e para a conservação da natureza. Isso inclui o avanço das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e extrativismo, a transição agroecológica, a gestão ambiental, a valorização da socio- e da agro-biodiversidade e a conservação da natureza, todos itens relacionados também aos povos e comunidades tradicionais. Programas, fundos, parcerias e projetos têm sido construídos e acionados para implementação de tais políticas públicas. Por exemplo, a partir da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Pngati) e de seu Plano Integrado de Implementação derivam principais orientações para implementação das políticas públicas indigenistas do Brasil, sendo importantes os planos de gestão ambiental e territorial indígena (PGTAs). O Programa Brasil Quilombola e a Agenda Social Quilombola são as bases das políticas públicas para os quilombolas. (Capítulo 4.)

O Incra reconhece os remanescentes de quilombos e extrativistas em resex's e similares como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Os povos indígenas e as comunidades quilombolas e extrativistas são reconhecidos como públicos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e podem acessar crédito e demais políticas públicas, como fomento a atividades

produção de alimentos. Há também os selos vinculados ao governo, como Indígena do Brasil, Brasil Quilombola e da Sociobiodiversidade. Há ainda o selo Origens Brasil, uma iniciativa da sociedade civil. As certificações agregam valor aos produtos, geram renda e conservação ecológica. Em 2018 foi instituído o Plano Nacional de Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas, uma conquista das comunidades tradicionais extrativistas. Uma parte importante dessas iniciativas está em xeque desde o início de 2019. A agenda extrativista saiu da estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e passou para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). (Capítulo 4.)

Bento Viana, acervo ISPN.



Os povos indígenas, quilombolas e extrativistas enfrentaram muitas dificuldades para acessar as políticas públicas. Em boa parte dos casos, elas não têm sido suficientes para garantia dos seus diretos. Nem sempre há dados sistematizados e atualizados sobre essas comunidades. E, infelizmente, a partir de 2019, a tendência é de cancelamento de programas e políticas públicas ou sua reformulação negativa. (Capítulo 4, 2 e outros.)

No entanto, os processos de questionamento e ataque, a leis e no terreno, aos direitos dos povos e comunidades tradicionais, são sistemáticos e históricos, ainda que oscilem no tempo conforme o contexto. 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. De forma direta, também são pressionados ou atacados pela grilagem de terras, por invasões para retirada ilegal de madeira e por garimpos, ameaças que, histórica e atualmente, os expulsam das áreas de ocupação tradicional. Isso é mais forte na frentes das atividades irregulares, mas associadas indiretamente a interesses do agronegócio, para expansão de monoculturas 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. Algumas comunidades também sofrem pressão pela expansão urbana (pousadas, condomínios, loteamentos, resorts etc.), devido a sua localização, por vezes privilegiada, inclusive no litoral. Infelizmente a tendência atual é de intensificação dos conflitos e dos ataques aos direitos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. Há propostas legislativas com apoio do atual governo que podem piorar a situação, como, por exemplo, em propostas no projeto de lei do licenciamento ambiental. (Capítulos 4 e 2.)

A ausência de políticas públicas, tais como de assistência técnica e extensão rural, crédito e infraestrutura (água, energia etc.) podem ameaçar a conservação desses territórios. Ainda, há conflitos na gestão de áreas protegidas, que são marcados inclusive pela dificuldade de diálogo entre os gestores governamentais e as comunidades. Muitas vezes eles dizem respeito a conflitos relacionados à "autonomia relativa" das comunidades, demandas frustradas de apoio e conflitos com os papéis institucionais. A relativa falta de condições dos órgãos públicos (em termos de orçamento ou recursos financeiros, pessoal qualificado e gestão ágil), frente às demandas e necessidades, também impacta na velocidade de tramitação dos processos. Com algumas exceções, temporárias, os governos, inclusive o federal (agravado na gestão do atual governo), normalmente têm falhado em garantir o respeito aos direitos de povos e comunidades tradicionais e em cumprir com rigor a Convenção nº 169 da OIT. O enfraquecimento da Funai, do Incra, do ICMBio, do MMA etc., órgãos responsáveis pelas políticas públicas favoráveis aos povos e comunidades tradicionais e seus territórios, nas frentes orçamentária, de pessoal e de poder de atuação, tem tendências históricas, mas está piorando agora. Tem havido também um crescimento da criminalização de lideranças e movimentos sociais. (Capítulos 4 e 2.)

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. Nessas últimas décadas tem havido também a redução da invisibilidade e a ampliação e fortalecimento de processos de autoidentificação, autofortalecimento e reivindicação junto a governos e sociedade. (Capítulo 5 e 4.)

De modo geral os povos indígenas no Brasil conhecem a legislação que os protege e os seus direitos territoriais. O movimento indígena ampliou suas bases de organização e mobilização para reivindicar o cumprimento de seus direitos constitucionais e de acesso às políticas públicas, inclusive para atuar no processo constituinte e buscar a implementação das conquistas. A União Nacional Indígena (UNI) foi primeira organização indígena nacional. Entre as principais representações regionais encontra-se a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab). Em nível nacional hoje atua a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib). Diante da demora do Estado Brasileiro em demarcar suas terras, os povos indígenas têm realizado a retomada de suas terras e a autodemarcação, desde a década de 1970. Cabe destacar que, no geral, os povos indígenas contaram com o apoio de organizações não-governamentais indigenistas e ambientalistas. Ademais, os povos indígenas têm realizado grandes mobilizações nacionais, reunindo milhares de indígenas de todas as regiões do país, participado em eventos internacionais, para reivindicarem seus direitos e denunciar suas violações. (Capítulo 5 e outros.)

Roberto Ksau, acervo ISPN.



Para defender os seus direitos, os quilombolas se uniram à articulação do movimento negro durante as discussões para a elaboração da Constituição Brasileira de 1988. Em 1996 foi constituída a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Rurais Negras Quilombolas (Conaq). Articulado à Conaq ou derivados dela, encontram-se as coordenações e movimentos estaduais de comunidades quilombolas. Outro espaço político de participação quilombola é o Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (Cnpir). (Capítulo 5.)

A defesa dos povos e comunidades tradicionais foi marcada pela liderança de Chico Mendes, em movimento de resistência que promoveu a união dos povos da floresta para lutar pelos direitos ao território tradicionalmente ocupado. 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). Esse movimento e suas conquistas podem ter favorecido a outros processos de autoafirmação e de reivindicação. (Capítulos 5 e 1.)

Tem havido alianças entre os povos indígenas e outras comunidades tradicionais, inclusive em processos de autodefesa e autodemarcação de seus terrutorios, quando ameaçados por grileiros, garimpeiros e madeireiros, ou projetos de obras de infraestrutura, ou quando cansados de esperar por decisões e ações governamentais. Os povos e comunidades tradicionais também avançaram em estruturas para organizar a coordenação entre si e conquistaram diálogos com o Governo Federal, como por meio do Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, do Comitê Gestor do Plano Nacional de Fortalecimentos das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (Planafe), entre outros. Entretanto, desde 2019, com as mudanças no governo federal, não se tem clareza sobre o futuro desse diálogo e dessas estruturas governamentais. 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), além de várias outras. (Capítulo 5.)

Os vários grupos sociais estão representados por associações ou movimentos atuantes em nível nacional ou subnacional, em que pese que o nível de organização é variável. Eles vêm participando da elaboração de propostas de diplomas legais, e de propostas e da gestão de planos, programas, inciativas e projetos (embora com contexto atual negativo para essa atuação). Em geral, há importante organização interna, própria dos povos e das comunidades, interessante para a sua gestão própria, mas nem sempre capaz de lidar com as oportunidades e ameaças externas, com o gerenciamento de projetos etc. É importante lembrar que houve um crescimento significativo da organização dos povos e comunidades tradicionais para reivindicar seus territórios e políticas públicas, mas menos no sentido da capacidade de gestão desses territórios. 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. Ainda há um conjunto significativo de grupos sociais em processo de libertação da opressão social do pensamento dominante, com possibilidades de emergir com processos de autoafirmação e autoreconhecimento como grupo social culturalmente diferenciado e tradicional. Também há níveis diferenciados de consciência com relação aos seus direitos e abrangência de seus territórios. (Capítulo 6, de conclusões.)

Assim, por um lado, pelos dados, pelos relatos, pelas avaliações e análises que o relatório recolheu e empreendeu, concluímos que há um **significativo quadro de leis e normas que reconhecem os direitos**, atendem seus interesses e defendem os povos e comunidades tradicionais no Brasil. Há partes significativas da sociedade brasileira que os reconhece e apoia. Produto desse quadro legal e social, mas em

muito por conta da luta desses povos e comunidades tradicionais, há conquistas e avanços. 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. 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). Embora faltando muito, ainda, em termos de implementação de políticas públicas (por exemplo, de educação, saúde, moradia, água, energia etc.) e de assistência técnica e crédito para produção sustentável e comercialização. (Capítulo 6, de conclusões.)

Por outro lado, fica evidente que **há dificuldades, entraves e ameaças** ao reconhecimento de seus direitos e implementação das regras 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. (Capítulo 6, de conclusões.)

Os territórios estabelecidos, na sua grande maioria, apresentam resultados em termos de conservação da natureza, 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. Mas há territórios que estão sob disputa, externa ou interna, que nem sempre estão sob governança dos povos e comunidades tradicionais. Há territórios que não contemplam 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. E 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, 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. (Capítulo 6, de conclusões.)

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. No entanto, 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, apresentamse em situação mais difícil. (Capítulo 6, de conclusões.)

Além disso, há conhecimentos e **reconhecimentos internacionais diferenciados** sobre os grupos sociais tradicionais do Brasil. 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. Igualmente, não há o mesmo conhecimento e reconhecimento internacional com relação a outras comunidades tradicionais do Brasil, que é relativamente baixo. (Capítulo 6, de conclusões.)

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. O conceito de TICCAs, em si, não é uma novidade no Brasil. (Capítulos 3 e 6.)

Não obstante, em termos de **estratégia**, o uso desse conceito, o reconhecimento e o registro internacionais podem ser usados no sentido do apoio ao avanço das lutas locais e nacionais, inclusive por meio de alianças e financiamento. Eles também 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. (Capítulo 6, de conclusões.)



Peter Caton, acervo ISPN.

Resumo das

recomendações e

oportunidades

- No âmbito do **Poder Legislativo** (de qualquer nível):
  - O arquivamento imediato de todas as medidas legislativas que violam os direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais, que reduzam as perspectivas de conservação da natureza e que estejam em desacordo com os direitos conquistados na Constituição Brasileira de 1988 e em outros instrumentos legais.
  - Que seja proposta medida legislativa que assegure o <u>livre acesso das comunidades tradicionais aos recursos naturais</u> ou à biodiversidade de uso tradicional, bem como a conservação dessas áreas e espécies (p.ex.: Babaçu Livre, Mangaba Livre, Sempre-Vivas e outras)
- No âmbito do Poder Executivo (de qualquer nível):
  - Que a definição dos limites das áreas, terras ou territórios inclua: 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.
  - Que seja estabelecido um <u>sistema de registro das terras</u>
     <u>e territórios de povos e comunidades tradicionais</u>, to mando por base o atual trabalho de cadastro do Minis tério Público Federal, conectado a um sistema de moni toramento intensivo dessas áreas para protegê-los.
  - Que se estabeleça regulamento 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.

- Que seja estabelecido um instrumento administrativo que limite alterações nas áreas em estudos para reconhecimentos de territórios tradicionais (p.ex.: proíba novos desmatamentos, atividades poluidoras e degradadoras).
- Que seja <u>cancelado o entendimento dos limites do</u> <u>'marco temporal'</u> e se retomem as delimitações e demarcações de territórios tradicionais.
- Que sejam estabelecidas forças-tarefa para delimitação, demarcação, titulação, criação, reconhecimento e consolidação territorial de terras indígenas e quilombolas, reservas extrativistas e outros territórios tradicionais, com transparência e controle social.
- Que sejam <u>reconhecidas formalmente as autodemarcações</u> realizadas pelos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.
- Que seja fortalecida e ampliada a atuação da Comissão Nacional das Reservas Extrativistas (Conarex), que seja encaminhado para aprovação e publicação a proposta de decreto de regulamentação da categoria Reserva Extrativista, 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 e que seja estendido o trabalho com extrativistas para as comunidades tradicionais em APAs.
- Que seja implementado o <u>Plano Nacional de Adapta-</u>
  <u>ção às Mudanças Climáticas</u>, especialmente no que toca o interesse dos povos e comunidades tradicionais, particularmente aqueles mais vulneráveis, como por exemplo os pescadores artesanais.

- Que seja reestabelecida a governança da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (Pngati) e retomados os espaços formais de participação e diálogo (CNPI, CG Pngati) para o controle social das políticas públicas para povos indígenas e outras comunidades tradicionais. E que seja instituída a Política de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola (PGTAQ) e 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 e de reconhecimento de seus territórios.
- Que seja dada continuidade nas interações entre órgãos responsáveis quando há interfaces áreas protegidas e territórios tradicionais, com comissões permanentes, considerando as possibilidades de dupla afetação quando for mais indicado.
- Que seja fortalecido o procedimento para termos de compromissos, via acordos, com comunidades tradicionais em unidades de conservação do grupo de proteção integral, bem como as condições para sua implementação e monitoramento.
- Que a Convenção nº 169 da OIT seja cumprida principalmente no que tange à consulta livre, prévia e informada aos povos e comunidades tradicionais em medidas administrativas ou legislativas que afetem seus territórios.
- Tema de responsabilidade conjunta do Poder Executivo e do Poder Legislativo (de qualquer nível):
  - Que sejam recompostos a força de trabalho e os orçamentos dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas que interessa aos povos indíge-

- nas, quilombolas e comunidades tradicionais e à conservação da natureza.
- Temas com possibilidades de atuação de vários atores sociais, públicos e privados, inclusive organizações da sociedade civil e os próprios povos e comunidades tradicionais:
  - Que não se considere TICCA como uma nova denominação ou uma categoria legal, nem de adesão obrigatória, mas 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.)
  - Que <u>o conceito de TICCA reconheça explicitamente</u> que há povos e comunidades ainda em processo de autoafirmação e territórios em processo de definição, reconquista ou em disputa e que, por isso, nem sempre há governança estabelecida e resultados de conservação já estabelecidos. E que considere, não só o direito ao território, mas também o acesso aos recursos naturais, inclusive em propriedades alheias, ou o compartilhamento de acessos a espaços e a recursos naturais.
  - Que se promovam atividades de <u>apoio à organização</u> social e institucional dos povos e comunidades tradicionais e para <u>capacitação para gestão</u> de projetos e gestão ambiental e territorial de suas áreas.
  - Que seja construída uma estratégia em apoio aos povos e comunidades tradicionais, ao estabelecimento de seus territórios e aos resultados em termos de bem-estar das comunidades e conservação da natureza. Que os seguintes componentes ou elementos sejam considerados, ponderando custos e benefícios

de ações, potencialmente associadas ao conceito de TICCA e aos conhecimentos e reconhecimento internacional:

- reconhecimento da tradicionalidade, identificação de territórios e sua defesa, acesso a recursos naturais e promoção da qualidade de vida e da conservação da natureza;
- engajamento nas melhores oportunidades para fortalecimento das lutas e das contribuições à sociedade, inclusive fortalecimento da governança e da gestão ambiental e territorial, apoio à produção sustentável, aprofundamento das reflexões sobre os limites do território, sobre a sustentabilidade e a gestão ambiental dos territórios, inclusão em programa de pagamentos por serviços ambientais e outros tipos de ações;
- entendimento da importância (relativa) dos movimentos internacionais e de reconhecimentos internacionais, analisando conscientemente as vantagens e desvantagens das potencialidades para fortalecer as lutas internas, melhorar as perspectivas das lutas locais, viabilizar articulações com países vizinhos (por bioma, por continente...) e facilitar acesso a projetos e recursos;
- engajamento em intercâmbios com outros países e integração com os debates no nível global (considerando não perder o que já temos no Brasil, estarmos dispostos a ensinar e aprender e evitarmos provincianismos);
- avanço em etapas, considerando as atividades anteriores (inclusive iniciativas do Consórcio TICCA no Brasil já iniciadas):

- partir do relatório como arcabouço de uma estratégia nacional inicial;
- disseminar conceitos e instrumentos associados aos TICCAs (para o maior número de associações de base para que conheçam e possam contribuir com o debate);
- verificar definições prévias, testar conceitos, aprofundar em estudos de caso e avaliar propostas (em 2020-21);
- orientar a organizações e profissionais (que atuam com os povos e comunidades tradicionais e TICCAs, sobre os interesses dessas comunidades);
- pactuar a estratégia nacional e propostas de projetos 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); e

• lutar com estratégia, paciência, empatia e compaixão.

Oficina de Territórios Comunitários Conservados em Brasília. acervo ISPN.



## **TICCAS**

Análise da

Situação Legal e

da Implementação

no Brasil

**Resumo Executivo**