

Populações Tradicionais e o Reconhecimento de seus Territórios: Uma Luta Sem Fim¹

José Heder Benatti²

Ana Luisa Santos Rocha³

Jéssica dos Santos Pacheco⁴

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo explorar aspectos que envolvem o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais. Observa-se o questionamento sobre se a existência de procedimentos legais e administrativos de reconhecimento dos territórios das populações tradicionais conquistados nos últimos anos é suficiente para assegurar, de fato, o direito ao território. Em um primeiro momento, se discute quem são as populações tradicionais, trabalhando-se o seu conceito, abrangência e importantes aspectos que devem ser considerados no estudo dessas populações, como exemplo, a compressão do território. Feito isso, parte-se para a análise de dados coletados das publicações da Comissão Pastoral da Terra referentes aos conflitos por terra envolvendo populações tradicionais, especialmente na Amazônia, a fim de demonstrar as constantes violações de direitos humanos às quais estão sujeitas diariamente no país. Por fim, são expostos dados referentes ao andamento dos processos de titulação de terras indígenas e quilombolas, evidenciando-se, na prática, os obstáculos e desafios para a concretização dos direitos territoriais das populações tradicionais.

Grupo de Trabalho: GT15: Direito Ambiental e Ordenamento Territorial

¹ 7º Encontro da ANPPAS – 17 a 20 de Maio de 2015. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – <http://anppas.org.br/novosite/index.php?p=viienanppas>
Número ISBN: 978-85-64478-41-1

² Advogado, doutor, professor de direito da UFPA, diretor adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e bolsista produtividade CNPq.

³ Advogada, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA) e bolsista Capes.

⁴ Advogada, ex-bolsista PIBIC/CNPq e mestranda no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA).

[Digite aqui]

Introdução

A diversidade sócio-cultural é uma das marcas do Brasil. Existem inúmeros grupos sociais que se autoidentificam como “diferentes” da sociedade nacional. Dentre eles, estão as populações tradicionais em suas diversas expressões. É possível afirmar, que nas últimas décadas as populações tradicionais alcançaram conquistas internacionais, constitucionais e legais importantes para garantia de seus direitos fundamentais, especialmente ligados ao reconhecimento de seus territórios. Povos indígenas e quilombolas, por exemplo, dispõem de mandamentos constitucionais específicos de acesso ao território desde a Constituição Federal de 1988.

Sob a influência dos direitos territoriais garantidos aos indígenas e quilombolas, e aliados aos movimentos ambientalistas, seringueiros lograram êxito com a criação das reservas extrativistas. Outras populações tradicionais, como ribeirinhos, castanheiros e quebradeiras de coco-babaçu, podem valer de instrumentos de regularização fundiária específicos como os projetos de assentamento agroextrativistas (BENATTI, 2011).

Entretanto, é necessário questionar se a existência de procedimentos legais e administrativos de reconhecimento dos territórios das populações tradicionais é suficiente para assegurar o direito ao território na prática, isto é, há a necessidade de se avaliar a forma com que esses instrumentos estão avançando e se estão contribuindo para a proteção dos direitos humanos desses povos.

1 Populações Tradicionais

Existem muitas controvérsias sobre a existência de um conceito que defina as populações sócio e culturalmente distintas que formam as sociedades nacionais. No Brasil, para caracterizá-las utilizam-se expressões como populações tradicionais, comunidades autóctones, comunidades tradicionais, dentre outras.

O país possui uma rica diversidade cultural fruto da intensa miscigenação que marcou a história nacional. São povos indígenas, ribeirinhos, remanescentes de quilombos, caiçaras, quebradeiras de coco-babaçu, seringueiros, ciganos, dentre outros grupos sociais que fazem do Brasil um Estado Pluriétnico. Diante dessa multiculturalidade, seria possível utilizar apenas um único conceito para caracterizá-los?

A expressão comum de “povos e comunidades tradicionais” foi, inclusive, incorporada ao Decreto nº. 6040/2007 que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”.

Segundo o Decreto (art.3º, I), povos e comunidades tradicionais 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,

[Digite aqui]

social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Outra expressão bastante utilizada é a de populações tradicionais. Conforme aponta, Henyo Barreto Filho (2006, p. 1) a noção de “população tradicional” é utilizada de forma ambivalente, ora com caráter residual e negativo para excluir dessa categoria de grupos os indígenas e os quilombolas, ora com caráter positivo e abrangente para incluir todos os grupos sociais cuja distintividade cultural se expressaria nas territorialidades específicas.

Embora as expressões abrangentes sejam bastante utilizadas no meio acadêmico e no âmbito legal, Lous Forline e Lourdes Gonçalves Furtado (2002, p. 212) alertam para o risco da má utilização de um conceito, pois isso pode escurecer “a complexidade das realidades e as realidades da complexidade sociocultural e, conseqüentemente, conservar-se na invisibilidade determinados sistemas socioculturais”.

Utilizar-se-á no presente trabalho, a expressão usual “populações tradicionais” optando-se, justamente, pela sua abrangência. Acompanha-se assim, a posição de Barreto Filho que ressalta ser na generalidade e na fluidez do termo onde se encontra a sua força (2006, p. 8).

Manuela Carneiro da Cunha e Mauro W. B. Almeida (2001, p. 2) apontam que a abrangência do termo não se confunde com confusão conceitual. Essa extensão tem um aspecto positivo, pois é possível enumerar os membros “atuais” das populações tradicionais sem excluir os “futuros” membros, mostrando justamente a dinâmica dos grupos sociais que podem utilizar-se do conceito como bandeira mobilizadora.

Vale ressaltar que o aspecto da “tradicionalidade” não é equivalente ao arcaico e ao atrasado. O “ser tradicional” abarca inúmeras dimensões como as demográficas, territoriais, étnicas, relações com o mercado, organização social, cultura, religião, dentre outros (FORLINE; FURTADO, 2002).

Feita essa análise é preciso destacar que a importância dos fatores relacionados ao sentimento de *pertencimento*, à *identidade*, ao *autoreconhecimento*. O que define as populações tradicionais como grupos diferenciados é sentimento de fazer parte e se identificar como membro de determinado grupo social. Distinguem-se entre “nós” e “eles”, a partir das interações e experiências sócio-culturais coletivas próprias (PINTO, 2012, p. 68).

Antônio Carlos Diegues (1998, p. 52) elenca uma série de características das culturas e sociedades tradicionais, chamando atenção para a definição, além do modo de vida diferenciando, para o “reconhecer-se como pertencente àquele grupo social particular”. O autoreconhecimento é, para o autor, uma “identidade construída ou reconstruída, como resultado, em parte, de processos de contatos cada vez mais conflituosos com a sociedade urbano-industrial”.

Paul Little (2002, p. 22) propõe a construção do conceito de “povos tradicionais” baseado em três elementos: o regime de propriedade comum, sentido de pertencimento a um lugar [Digite aqui]

específico e profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva. O autor traça esses elementos a partir das semelhanças que encontra na razão histórica dos povos tradicionais no Brasil no que diz respeito às suas lutas fundiárias.

Todos esses elementos elencados pelos autores compõem núcleo essencial da discussão da autonomia das populações tradicionais nos processos de reconhecimento e gestão de seus territórios. A autodefinição é critério fundamental para que os direitos das populações tradicionais sejam a elas destinados, de acordo com suas próprias determinações e entendimento coletivo quanto à singularidade étnica e cultural do grupo.

A tradicional “política de universalização” dos sujeitos e grupos sociais adotada pelo Direito não corresponde às demandas e reivindicações desses grupos. Esse modelo de pensamento apenas aprofunda os problemas, pois não há como “enquadrar” situações vivenciadas por essas comunidades diversificadas aos modelos jurídicos preexistentes. O direito tradicionalmente formulado tem se colocado como um obstáculo na garantia da reprodução física e social dos povos e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, as Declarações e Convenções Internacionais que tratam sobre povos e comunidades tradicionais assinadas e ratificadas pelo Brasil trazem consigo uma nova dimensão do direito: coletiva e que afirma as especificidades dos grupos, ao contrário da “universalização”, “abstrativização” e “homogeneidade universal” presente na dogmática jurídica tradicional (SHIRAISHI, 2007, p. 35).

Como exemplo chave, a Convenção nº. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro mediante o Decreto nº. 5051 de 19 de abril de 2004, traz expressamente a autodefinição como critério fundamental para “enquadramento” dos grupos étnicos indígenas e tribais: “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”.

Ao ser referir aos grupos “tribais”, a Convenção nº. 169 deve ser compreendida de forma ampla, demandando interpretação de acordo com as realidades locais, isto é, levando-se em consideração a sociodiversidade interna de cada país (MOREIRA, 2014, p. 4). É esse o espírito de interpretação exigido num contexto de realização de direitos humanos de povos e comunidades tradicionais.

O mesmo pode ser dito quanto aos dispositivos da Constituição Federal de 1988. A proteção constitucional aos povos indígenas e remanescentes de quilombos no que diz respeito à questão territorial demonstra claramente a relação que esses povos possuem com seus territórios, sendo estes os espaços necessários para a reprodução cultural e utilização dos recursos naturais.

Embora a Constituição especifique a proteção aos povos indígenas e quilombolas, tomando como base uma interpretação holística e conjugada dos seus demais dispositivos, há de se [Digite aqui]

reconhecer o direito de acesso à terra às demais populações tradicionais, como garantia de direitos culturais e ambientais. Existe, em verdade, uma clara inter-relação entre os direitos territoriais e os direitos culturais das demais populações tradicionais que tenham suas formas próprias de expressão e de viver, criar e fazer, com base constitucional (DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, 2011, p. 5).

O território é assim, um espaço de reprodução histórica e cultural, que não pode ser confundido com um quadrilátero, sob um viés meramente “geográfico”. As populações tradicionais, os povos indígenas e os povos quilombolas emergiram como protagonistas, resignificando a natureza e reinventando o significado de território, fenômeno que não se observa só no Brasil, mas de modo geral em toda a América Latina:

Estes novos protagonistas, com seus saberes locais, afirmam seus direitos à cultura e ao território – seja quando colocam que “a biodiversidade é igual do território + cultura, como sustentam os afrocolombianos do Pacífico Sul; ou quando afirmam “não queremos terra, queremos território” e reivindicam seu *bien vivir*, como o fazem os indígenas e camponeses do altiplano Boliviano e do Equador. Quando os seringueiros, as populações ribeirinhas, ou as mulheres quebradeiras de coco de babaçu da Amazônia se territorializam reinventando suas práticas como Reservas Extrativistas, estão valorizando todo o contexto ecológico-socio-cultural que habitam. No caso do México, existem experiências similares. (LEFF, 2009, p. 363).

Expostas essas premissas, passa-se agora à análise das violações de direitos humanos das populações tradicionais, internacional e constitucionalmente reconhecidos, especialmente quanto ao critério territorial, considerando-se os conflitos por terra na Amazônia envolvendo populações tradicionais.

2 Questão Fundiária na Amazônia e Populações Tradicionais: Conflitos por Terra e o reconhecimento dos direitos territoriais

A questão da terra na Amazônia é marcada um grave histórico de conflitos e violência no campo, além de registrar altos índices de degradação ambiental. Ao lado disso, observa-se um verdadeiro caos fundiário, onde o Poder Público federal e estadual não possui pleno conhecimento sobre quais terras são públicas, quais estão sob o domínio particular de forma regular, e quais representam a grilagem⁵, isto é, quais terras públicas foram indevidamente apropriadas por particulares.

Sobretudo após a década de 70 com a militarização da questão agrária na Amazônia, o modelo de apossamento das populações tradicionais passou a ser intensamente desafiado pelos

⁵ Conforme ressaltam Brenda Brito e Paulo Barreto, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional, finalizado em 2001, sobre a ocupação de terras públicas na Amazônia, apontou os diversos casos de irregularidades e falsificações em registros de imóveis (BRITO e BARRETO, 2011, p. 39). Para aprofundar a discussão sobre grilagem de terra na Amazônia veja BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antonia Socorro Pena. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. Brasília: IPAM:MMA, 2006 (Série Estudos); TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*, Belém: UFPA-ITERPA, 2001.
[Digite aqui]

modelos de produção e crescimento econômicos introduzidos na região e pela valorização da terra como bem especulativo.

A Amazônia é a última fronteira de expansão econômica do país marcada, nos últimos anos, pela inserção do capital mediante a instalação de usinas hidrelétricas, mineradoras, madeireiras, construção de portos e rodovias, inserção da agricultura mecanizada voltada para produção de commodities, especialmente a soja.

Essas dinâmicas de produção e mercantilização em que a Amazônia surge como um “território de capital” choca-se frontalmente com a Amazônia “território de povos” (LEROY, 2010). Privilegia-se a agropecuária e os projetos minerais, enquanto os pequenos posseiros e as populações tradicionais são gravemente penalizados. O conflito é a problemática da fronteira e “esta característica tem sido a triste e trágica marca da Amazônia como fronteira de expansão da economia e da sociedade” (LOUREIRO, 2009, p. 98).

O reconhecimento constitucional de direitos territoriais das comunidades quilombolas e povos indígenas no Brasil, ao lado do processo de consolidação do “socioambientalismo brasileiro” (SANTILLI, 2005), são elementos que, no plano legal, podem indicar uma maior sensibilidade e realização dos direitos humanos das populações tradicionais, mesmo em face dos conflitos de interesses que giram em torno da questão fundiária, em especial na Amazônia.

Entretanto, esses indicadores e instrumentos de proteção de direitos territoriais e culturais não têm sido suficientes. Nos últimos anos, por exemplo, a “visão triunfalista do agronegócio” ao lado das agroestratégias adotadas por setores mais conservadores da camada política nacional, inclusive no âmbito do Congresso Nacional, além do argumento de que o reconhecimento de direitos territoriais das populações tradicionais impede a estruturação do mercado de terras e a expansão do agronegócio, vem contribuindo para a permanência da tensão e dos conflitos fundiários no meio rural brasileiro (ALMEIDA, 2011, p. 28).

Para evidenciar o presente quadro, foram coletados dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) divulgados anualmente através da publicação “Conflitos no Campo Brasil”. A CPT divulga dados referentes a várias categorias de conflitos em todo o país. A categoria “conflitos no campo” envolve toda a sorte de conflitos no meio rural: conflitos por terra (ocupações, pistolagens, expulsões, despejos), conflitos trabalhistas (trabalho escravo, super-exploração, desrespeito à legislação trabalhista) e conflitos pela água (ações de resistência, para garantir o uso e a preservação das águas, luta contra a construção de barragens e açudes, contra a apropriação particular dos recursos hídricos).

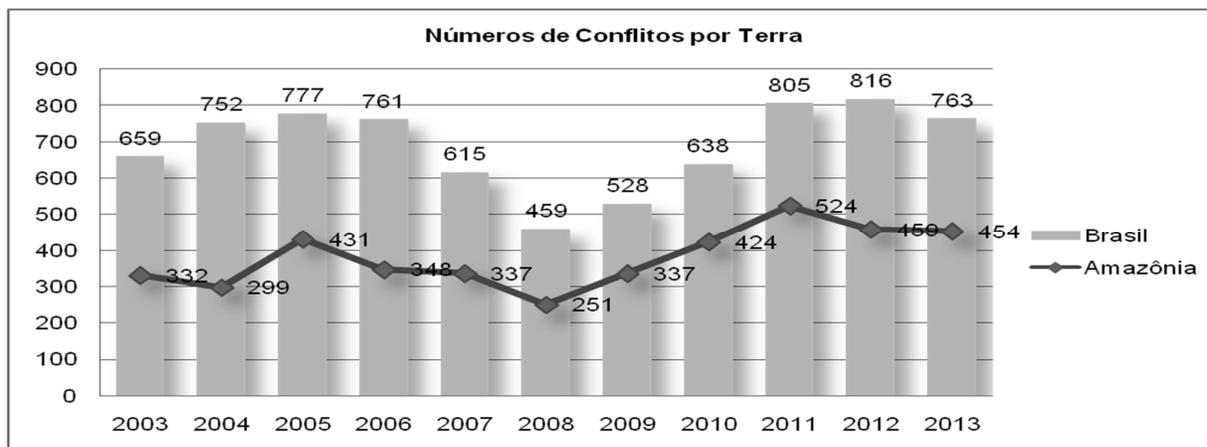
O foco do presente artigo é a análise dos dados referentes aos conflitos por terra que podem ser definidos como ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes,

[Digite aqui]

sem terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc. (CPT, 2013, p. 10).

Essa informação é importante para a pesquisa, considerando que dentre as espécies de conflitos avaliados pela CPT, os “conflitos por terra” são os únicos em que se definem especificamente a categoria social envolvida, podendo ser identificada assim, a violação de direitos territoriais de populações tradicionais.

Em termos nacionais, obteve-se o quadro abaixo, a partir da coleta de dados utilizando-se como referência os últimos 11 anos em que o Governo Federal esteve sob o comando de Presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT). Foram coletados dados nacionais, e dados específicos dos nove estados que compõem a Amazônia Legal⁶.



Fonte: CPT, 2014; Elaboração própria.

Em relação ao número total de conflitos por terra, isto é, envolvendo todas as categorias sociais analisadas pela CPT, não somente houve um crescimento de conflitos relacionados com as populações tradicionais, mas observa-se um acirramento dos conflitos no Brasil nos últimos anos do primeiro Governo Dilma, com um crescente número de ocorrências a partir de 2008/2009 (Governo Lula).

Em 2012, por exemplo, foi registrado o maior número de conflitos por terra, dentre os onze anos coletados. Embora em 2013, os números tenham caído em relação a 2011 e 2012, ainda sim, foi registrada uma diferença de apenas 14 conflitos por terra em relação ao ano de 2005 (maior número registrado durante os Governos Lula).

A Amazônia é a região de destaque em número de ocorrências de conflitos por terra. Com exceção dos anos de 2004 e 2006, nos 11 anos analisados, as ocorrências de conflitos por terra na região representaram mais de 50% dos conflitos no país. Sendo que, entre 2009 e 2013, à exceção de 2012 (56,25%), a região respondeu por mais de 60% dos conflitos no país.

⁶ A Amazônia Legal é composta pelos seguintes estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (oeste do meridiano de 44°).
[Digite aqui]

O quadro é preocupante e reflete a realidade da expansão da fronteira amazônica. Um “vazio demográfico” e com “disponibilidade de terras” prontas para serem exploradas pelo setor agropecuário, madeireiro, minerário e hidrelétrico, segundo o discurso dominante, à revelia de pequenos agricultores, posseiros e comunidades e populações tradicionais.

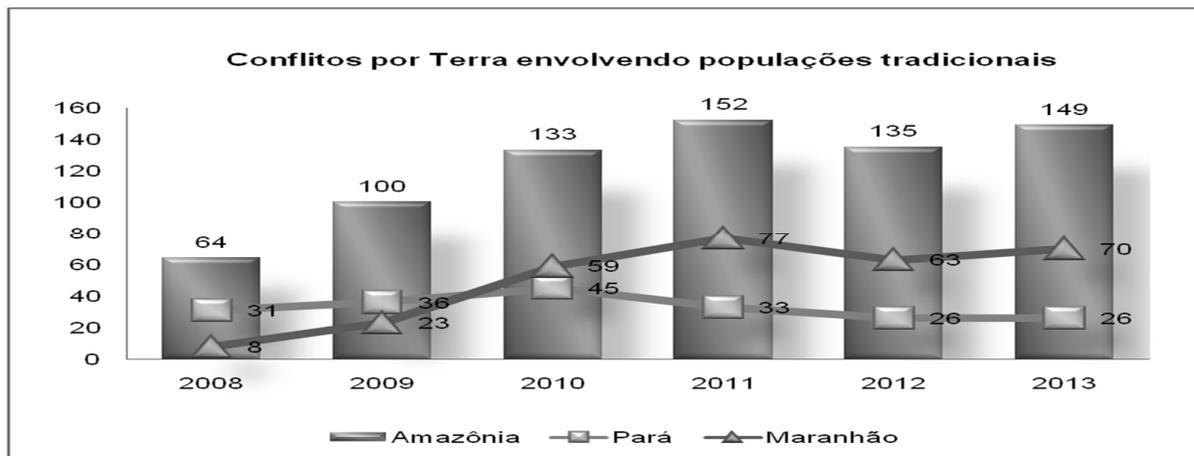
Os dados referentes aos conflitos por terra que atingiram populações tradicionais foram coletados a partir do ano de 2008. Desde a publicação “Conflitos no Campo Brasil - 2008”, a CPT passou a destacar as categorias sociais envolvidas nos conflitos por terra pesquisados, tornando possível assim, a identificação dos conflitos envolvendo populações tradicionais.

Um fato chama atenção para o ano de 2008. Embora as ocorrências de conflitos por terra no país tenha sido a menor registrada entre os anos coletados (459 conflitos), por outro lado, demonstra como a violação de direitos das populações tradicionais se manteve.

A categoria social das populações tradicionais foi a mais envolvida em conflitos no campo no país, pois 53% dos conflitos registrados as atingiram, enquanto que 36,3% atingiram sem-terra; 8,4% assentados e 2,3% outras categorias. Em 2007, as populações tradicionais ocupavam o segundo lugar. Nesses dados, o que indica a problemática fundiária amazônica é que, 65,4% das populações tradicionais envolvidas em conflitos no campo no Brasil em 2008 encontravam-se na Amazônia Legal (PORTO GONÇALVES, 2008, p. 104).

Em 2009, conforme destaca Alfredo Wagner (2009, p. 64), dos 528 conflitos por terra registrados no país, 151 envolveram indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores e membros de fundos de pasto. Além disso, 115 atos de violência foram registrados contra essas populações.

Obteve-se o seguinte resultado com a coleta de dados realizada na presente pesquisa, no que concerne aos conflitos por terra envolvendo populações tradicionais na Amazônia Legal:

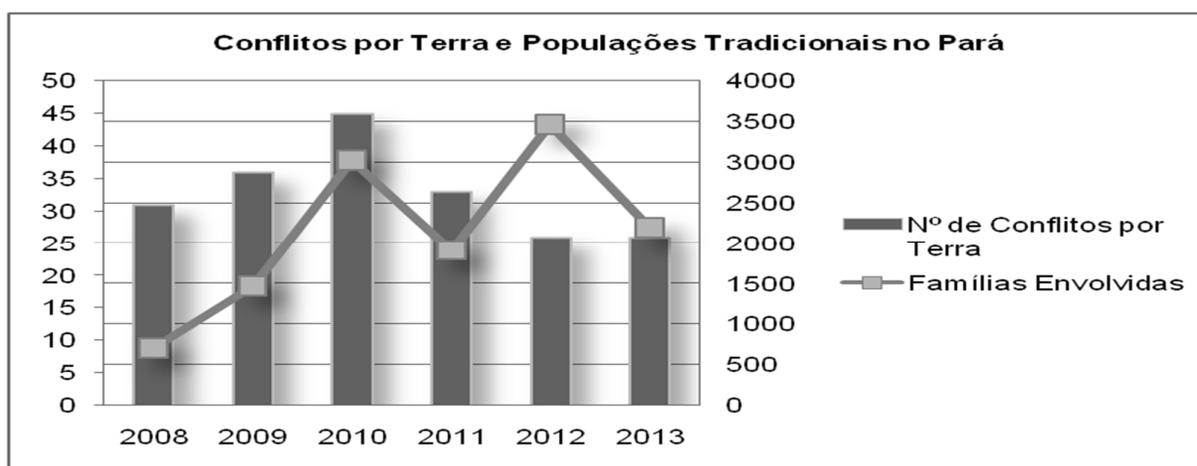


Fonte: CPT, 2014; Elaboração própria.

Juntos, os Estados do Pará e Maranhão concentram o maior número de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais na Amazônia. Nos 6 (seis) anos coletados, os dois Estados concentraram mais da metade dos conflitos.

Observou-se também, o aumento significativo no número de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais na Amazônia durante os 4 (quatro) anos do Governo Dilma, em relação aos dois últimos anos do Governo Lula. Esse dado se coaduna com aumento geral dos números de ocorrências de conflitos por terra registrados no país a partir de 2008.

Quanto às informações específicas do Estado do Pará, o gráfico referente ao número de ocorrências de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais apresentou uma conformação diferenciada em relação aos dados nacionais e da Amazônia Legal apresentados nos gráficos 1 e 2:



Fonte: CPT, 2014; Elaboração própria.

Entre 2008 e 2010, o Estado apresentou aumento no número de ocorrências de conflitos por terra, entretanto, a tendência não se repetiu em 2011, 2012 e 2013. Isso poderia levar à conclusão de que no Pará, as populações tradicionais estariam enfrentando menor tensão nos últimos 3 (três) anos, em relação ao resto do país.

Porém, ao se analisar o número de famílias de populações tradicionais envolvidas em conflitos por terra, observa-se que os conflitos, embora, com um menor número de ocorrências no Estado, atingiram um número de alto de pessoas. Dentro os 6 (seis) anos analisados no Estado, 2012 e 2013 apresentaram o menor número de ocorrências de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais (26), mas em 2012, registrou-se o maior número de famílias afetadas (3.470) e 2013 registrou o terceiro maior número (2.198).

Nesse sentido, o Estado do Pará acompanhou a tendência geral dos dados de conflitos por terra registrados no Brasil e os dados de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais na Amazônia Legal, isto é, acompanhou a tendência de tensão no meio rural.

O acirramento dos conflitos por terra na Amazônia Legal, envolvendo populações tradicionais pode ser associado a todo contexto de implantação de empreendimentos de mercado, que ocorre desde a década de 1970, quando os Governos militares se voltaram mais incisivamente para a ocupação da região.

Hoje, a construção de usinas hidrelétricas na Amazônia, o fluxo migratório gerado, a abertura de rodovias federais que incentivam a especulação imobiliária sobre as terras públicas não destinadas, como é o caso da BR-163 (Cuiabá-Santarém), a expansão da fronteira agrícola, especialmente com a cultura da soja, bem como empreendimentos minerários, podem ser apontados como causas do acirramento de conflitos por terra envolvendo populações tradicionais na Amazônia.

Porém, a análise não se resume a isso. É preciso destacar também, o papel dos conflitos na afirmação e mobilização política das comunidades e populações tradicionais. A conflitualidade pode ser apontada como elemento fundamental no engendramento de processos emancipatórios, onde a contradição de interesses e perspectivas é usada como arte para politizar a diferença (RANCIÈRE *apud* ASSIS, 2013, p. 216).

Logo, a organização das populações tradicionais com o objetivo de afirmação étnica, política e de garantia no acesso coletivo e permanência em seus territórios tradicionais se refletem como fortalecimento e consolidação das comunidades frente aos processos expropriatórios (ALMEIDA, 2009, p. 69), acirrando a conflitualidade na Amazônia Legal, como forma de resistência.

As principais bandeiras mobilizadoras das comunidades tradicionais giram em torno do acesso e garantia ao território tradicional que ocupam. Num contexto de aumento de conflitos por terra na Amazônia, conforme demonstram os dados já analisados, é importante voltar a atenção também para o encaminhamento dos procedimentos de demarcação de territórios tradicionais.

3. As comunidades indígenas e quilombolas têm direito a ter direito ao território?

Passaremos analisar se o Estado brasileiro está respeitando o direito das populações tradicionais ao buscar reconhecer os territórios das comunidades indígenas e quilombolas.

A Constituição brasileira em seu art. 231 prevê a obrigação da União na demarcação das terras indígenas, a fim de se assegurar os direitos especiais territoriais desses povos, usando para isso de seu poder autônomo enquanto administração. As etapas da regularização são reguladas pelo Decreto nº 1775/96. Cabe ao Estado brasileiro (a União por meio da FUNAI) realizar todo o processo de reconhecimento do direito ao território indígena, pois não se admite a substituição pela autotutela ou autodemarcação pelos próprios indígenas, seja pela via legal, por ser competência [Digite aqui]

federal, seja de fato, em virtude da oposição violenta dos interessados em não demarcar (VILLARES, 2009, p. 126).

Quanto às comunidades quilombolas, a titulação de suas terras é assegurada no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo procedimento e etapas foram regulamentados pelo Decreto nº 4887/03.

Os estudos de identificação e delimitação das terras, tanto indígenas como quilombolas, realizados pelos servidores da FUNAI e do INCRA, respectivamente, constituem o momento de maior expressão desses povos, dentre as fases que formam os procedimentos de demarcação e reconhecimento das áreas.⁷ Eles exercem liberdade para apontarem os seus espaços de reprodução física, social, econômica e cultural. Tem-se uma autonomia que se manifesta não apenas no autorreconhecimento enquanto grupo étnico específico, como também no reconhecimento da tradicionalidade das terras ocupadas, em que seus próprios critérios de territorialidade são utilizados para se definir a extensão das áreas reivindicadas. Pode-se dizer que a Convenção 169 da OIT está sendo respeitada em relação a consulta das comunidades diretamente interessadas no reconhecimento de seus territórios.

Contudo, ao se analisar todas as etapas do procedimento de reconhecimento do território, observa-se uma realidade diferente. Tanto no Decreto nº 1775/96 (§6º, art. 2º) como no Decreto nº 4887/03 (art. 6º), é assegurada a participação do grupo em todas as fases procedimentais, no entanto, não se menciona a consulta nos atos que poderão determinar o arquivamento do procedimento de regularização.

Prazos dilatados em excesso e em muitas situações não cumpridos pelos setores de decisão, tanto da FUNAI como do INCRA, bem como a falta de estrutura em ambos no que tange a recursos humanos e financeiros, estão inviabilizando na prática o reconhecimento dos territórios das populações tradicionais. As pressões econômicas, consubstanciadas no avanço da fronteira agrícola, na instalação de grandes projetos de infraestrutura (hidrelétricas e estradas), entre outros, são fatores que constantemente têm causado grandes entraves no exercício pleno dos direitos desses povos. A judicialização também tem sido um obstáculo na conclusão dos procedimentos de reconhecimento da posse indígena e da propriedade quilombola, via que muitos particulares têm se

⁷ O procedimento administrativo estabelecido pelo Decreto 1775/96 para demarcação das terras indígenas possui as seguintes principais etapas: Abertura do processo; Portaria Designação do Grupo Técnico; Estudos Antropológicos de Identificação e Delimitação; Publicação do Relatório Circunstanciado; etapa do contraditório (90 dias); Decisão pelo Ministro da Justiça; Portaria do Ministro da Justiça Declaratória de Demarcação; Demarcação Física; Homologação por Decreto pelo Presidente da República; Registro da terra indígena no Cartório de registro de imóvel e na Secretaria do Patrimônio da União.

Em relação ao procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, regulado pelo Decreto 4887/2003, são as seguintes principais etapas: Abertura Processo no INCRA; Certificação Fundação Cultural Palmares; Notificação órgãos públicos federais, estaduais e municipal; Elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação; Ata Aprovação do Comitê de Decisão Regional; Publicação RTID (DOU e DOE); Notificação órgãos e entidades; Notificação dos Ocupantes e Confinantes; Fase Contestatória; Comitê de Decisão Regional – INCRA; Portaria de Reconhecimento do Território; Reassentamento e/ou Procedimento de Desapropriação dos não quilombolas que ocupam a área reivindicada; Demarcação; Titulação do Território Quilombola (Presidente do INCRA).

Os estados também possuem seus procedimentos de reconhecimento dos territórios quilombolas, mas que no geral seguem as etapas acima enumeradas, com pequenas alterações.

utilizado para contrapor a conclusão das etapas regulatórias, bem como as recentes decisões judiciais estão criando um clima de insegurança sobre o direito que as populações tradicionais possuem sobre as áreas ocupadas.

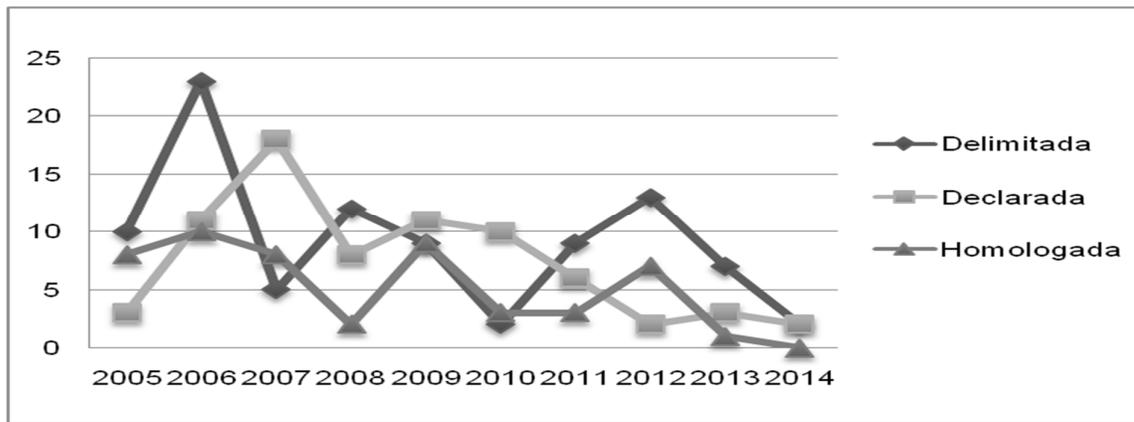
3.1. A morosidade no reconhecimento das áreas indígenas

O primeiro passo para reconhecimento das terras indígenas (TI's) inicia-se com o pedido do grupo indígena, de suas organizações ou entidades não-governamentais, ou por iniciativa da Funai. A partir disso, o referido órgão institui um Grupo Técnico (GT), sob a coordenação de um antropólogo, que é nomeado mediante Portaria do Presidente da FUNAI, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U). O GT realiza todos os estudos de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessário à delimitação (§ 1º, art. 2º). Finalizados os estudos complementares, elabora-se o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) pelo GT, que é encaminhado ao Presidente da FUNAI em Brasília, que aprova o Relatório e publica seu resumo no Diário Oficial da União (D.O.U) e no Diário Oficial do Estado (D.O.E) onde se encontra a terra a ser demarcada.

Após o direito de contestação, tendo ocorrido a aprovação pelo Presidente da FUNAI, o processo é encaminhado para o Ministro para avaliar se aprova o processo de reconhecimento pelo, por meio de Portaria, cujo ato declara os limites da terra indígena, determinando sua demarcação física. Superada essa fase, o Presidente da República, por meio de Decreto, homologa a demarcação física da terra. A homologação apenas reconhece que as etapas da regularização seguiram as disposições legais, não criando, modificando ou extinguindo quaisquer relações jurídicas.

Conforme os dados existentes no *site* da FUNAI (2014), fica evidente a lentidão nas etapas de identificação e delimitação, considerando-se a demanda existente nos últimos dez anos, o número total de áreas indígenas em estudo é de 128, contudo, a demarcação até 2014 ficou bem abaixo disso.

Como comprovação do processo lento de reconhecimento do direito ao território, o gráfico abaixo evidencia a trajetória seguida pela quantidade de terras indígenas não reconhecidas.



Fonte: FUNAI, 2014; Instituto Socioambiental, 2014. Elaboração própria.

Na leitura da tabela acima, em relação às terras indígenas declaradas, verifica-se uma progressiva queda no seu número a partir do ano de 2011. No ano de 2012, com uma demanda de nove (9) terras indígenas a mais delimitadas no ano anterior, somente duas (2) tiveram portaria de declaração pelo Ministro da Justiça, seguindo o mesmo ritmo nos anos de 2013 e 2014.

As terras homologadas, por sua vez, decaíram em quantidade desde o ano de 2008, ao se considerar que somente duas (2) foram homologadas. Em 2007 foram declaradas dezoito (18) terras, somadas as terras indígenas dos dois outros anos anteriores, aumenta ainda mais o passivo de áreas não homologadas. Os anos seguintes seguiram no mesmo ritmo, até chegar o ano de 2014, quando nenhuma terra indígena foi homologada pelo Presidente da República.

Esse cenário indica uma verdadeira paralisação no reconhecimento das terras indígenas no Brasil. Desde as etapas iniciais, que dependem de recursos materiais e humanos para a realização dos estudos de identificação e delimitação, até as etapas finais, que se podem ser consideradas de caráter político/administrativo.

A pressão contra as demarcações ocorre na maioria das áreas indígenas no Brasil. Há um grande número de terras indígenas que, embora regularizadas, são invadidas. Essa realidade nos faz concluir a obrigação da administração pública em proteger os direitos territoriais dos povos indígenas, garantidos constitucionalmente.

A luta dos povos indígenas se intensificou ainda mais com a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 215/2000, que visava alterar os arts. 48 e 231 da Constituição Federal, a fim de transferir para o Congresso Nacional a competência de demarcação das terras indígenas. Contudo, a PEC foi extinta porque o Congresso Nacional finalizou as votações do ano legislativo sem que a PEC 215/2000 tenha sido votada pela comissão especial que a analisava. Com isso, de acordo com o Regimento da Câmara, a Comissão foi extinta e a PEC arquivada na virada do ano.

Além dos conflitos envolvendo a Proposta de Emenda à Constituição, foi elaborada uma Minuta de Portaria pelo Ministro da Justiça no final do ano de 2013, estabelecendo novas regras à

[Digite aqui]

demarcação de terras indígenas de que trata o Decreto nº 1775/96, dentre as quais a presença de representantes de determinados órgãos e entidades, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério de Minas e Energia, para acompanhar e participar das atividades de campo do grupo técnico.

As mudanças propostas têm provocado mobilizações contrárias pelas organizações indígenas e indigenistas, como o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e o Instituto Socioambiental (ISA). Segundo esses grupos sociais, em parecer sobre a referida minuta⁸, o processo de demarcação sairá da esfera técnica do que de fato é uma terra indígena (art. 231, § 1º) e passa para a esfera política, situação similar ao que se pretendia com a PEC 215/00, conduzindo à impossibilidade de demarcação de novas terras indígenas.

3.2. A morosidade se repete para o reconhecimento os territórios quilombolas

O reconhecimento do território ocupado por esses grupos é regulamentado pelo Decreto nº 4887/03 e pela Instrução Normativa nº 57/2009 INCRA, que determinam o critério da auto-definição da comunidade para a caracterização dos remanescentes das comunidades quilombolas. A oposição ao reconhecimento da propriedade quilombola é uma realidade bem semelhante à luta dos grupos indígenas pela terra.

Diante da demanda de processos abertos e do fluxo de conclusões das etapas, a situação das comunidades quilombolas para terem suas terras reconhecidas é preocupante. O nível de trabalhos de identificação e delimitação não tem sido suficiente em relação a quantidade de terras a serem estudadas, o que pode ter relação com a falta de quantidade necessária de recursos materiais e humanos.

A morosidade na conclusão dos procedimentos se encontra, principalmente, nas decisões a serem tomadas pela Direção do INCRA, quais sejam nas portarias e, conseqüentemente, nos Decretos de desapropriação – quando há – e na titulação.

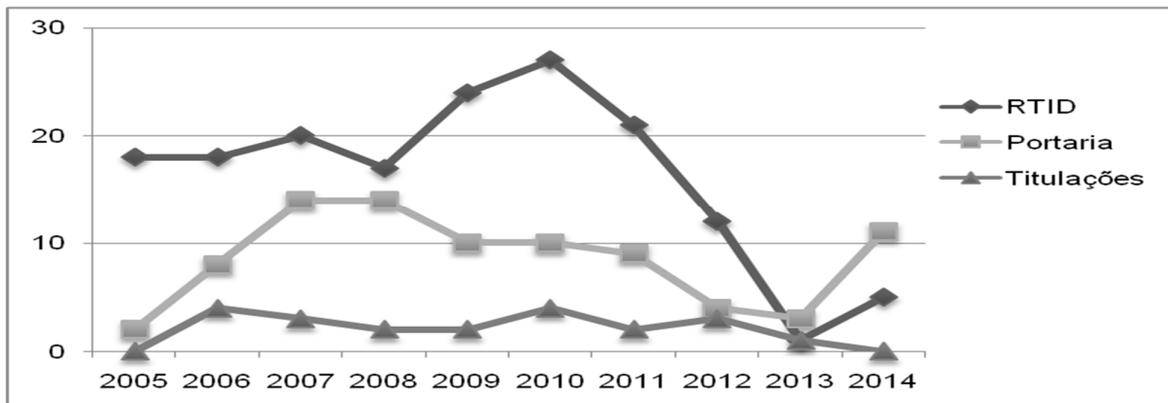
Avaliando as fases estabelecidas pelo Decreto 4887/03, o primeiro ponto que chama atenção é que o início do processo de reconhecimento está condicionado à certificação e não à auto-definição, como garantido pela Convenção 169 da OIT, pelo Decreto 4887/03, e, curiosamente, pela própria Instrução Normativa 57/2009 INCRA nos arts. 3º e 6º, *caput*. Para iniciar o processo precisa que comunidade remanescente de quilombo seja certificada pela Fundação Cultural Palmares (FCP), que é instituição pública voltada para a promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira.

Como boa parte dos territórios quilombolas é situada em áreas de difícil acesso, muitos são distantes da própria capital estadual, a dificuldade de deslocamento se inicia desde a ida de seus

⁸ Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2013/11/ministerio-da-justica-envia-para-analise-minuta-de-portaria-estabelecendo-novas-regras-para-demarcacao-de-terras-indigenas/comment-page-1/>>. Acesso 10 de janeiro de 2015.
[Digite aqui]

representantes ao órgão fundiário para requerer a titulação. Além disso, a Fundação Cultural Palmares possui representação em pouquíssimos Estados do país, o que força os representantes comunitários a terem que se deslocar para lugares ainda mais distantes de seus territórios. A certificação é um direito de reconhecimento formal da comunidade enquanto quilombola, logo, não pode ser um obstáculo à legitimação de seu direito à terra. É mais coerente o próprio órgão fundiário fornecer à FCP as informações sobre a comunidade e suas terras, quando da finalização dos estudos de identificação e delimitação.

Contudo, essa é a menor das dificuldades encontradas na titulação dos territórios quilombolas. O quadro abaixo demonstra muito bem a morosidade do procedimento.



Fonte: Incra, 2014; Instituto Socioambiental, 2014. Elaboração própria.

Além das muitas etapas de reconhecimento das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas, os prazos são dilatados em excesso; o órgão fundiário possui poucos funcionários e recursos financeiros na realização dos estudos de identificação e delimitação; a judicialização dos conflitos tem provocado a morosidade e intensificado a complexidade na garantia formal dos direitos territoriais quilombolas.

Os principais pontos que dificultam o reconhecimento do direito à terra estão relacionados à autorização da direção do INCRA para publicação do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, ou seja, a autorização que deve ser dada pelo Comitê de Decisão Regional das Superintendências Regionais do INCRA-CDR. Além disso, o longo tempo de análise pelas áreas técnica e jurídica e de espera pelo julgamento de recurso no Conselho Diretor-CD (INCRA Sede). Por fim, a demora injustificada das portarias de reconhecimento para serem assinadas e publicadas pela Presidência do INCRA.

Juntamente com todo esse cenário de manifesta limitação à autonomia dos povos indígenas e das comunidades quilombolas no reconhecimento dos territórios, alguns setores da Câmara Federal têm buscado vias de interferência nos direitos desses povos, propondo ações de inconstitucionalidade contra determinadas normas regulatórias, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade(ADI) nº 3239 ajuizada pelo DEM no STF contra o Decreto nº 4887/03, que

regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

O principal argumento levantado contrário ao decreto refere-se à prerrogativa de regulamentar o artigo 68 do ADCT da Constituição de 1988, que foi regulamentado por decreto (Executivo) e deveria ter sido por lei (Legislativo). Outra tese apresentada é que o Decreto cria uma nova forma de desapropriação ao estabelecer o critério de autoatribuição aos remanescentes dos quilombos para caracterização das terras a serem reconhecidas.

Em defesa da legalidade do Decreto, a Advocacia Geral da União (AGU) tem afirmado que a edição do decreto ocorreu para dar cumprimento imediato ao mandamento constitucional expresso claramente no artigo 68 do ADCT. Além disso, argumenta-se que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, estabelece a autoatribuição como um critério legítimo para a definição de áreas ocupadas por povos indígenas e tribal. A ação está em discussão no STF que ainda não julgou a ADI.

Portanto, a morosidade do Poder Executivo e Judiciário e as tentativas de parte do Poder Legislativo em criar empecilhos para o reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas colocam esses territórios em situação de fragilidade e violação de direitos, pois o primeiro passo é restringir ou paralisar o reconhecimento dos territórios, o segundo será de limitar a autonomia na gestão dos territórios já reconhecidos.

Conclusão

Os estudos têm demonstrado que o reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais está cada vez mais lento, o que leva ao acirramento da disputa das terras reivindicadas e o aumento do conflito agrário. A situação é agravada com a construção de grandes projetos hidrelétricos, mineração e estradas na Amazônia brasileira.

A demanda internacional para elevar a produção de alimentos a fim de suprir as necessidades de crescimento populacional, tendo a previsão de que até 2050 será necessário aumentar em 70% a produção agrícola mundial (milho, oleaginosas, açúcar e carnes) e em 100% nos países em desenvolvimento. Um cenário plausível é considerar que o Brasil continuará ganhando participação no mercado, aumentando a produção de carnes, soja, milho e açúcar, pois terá um mercado mundial ávido a consumir esses produtos.

Esse quadro internacional, com repercussões no território nacional, acaba tendo efeitos na estrutura fundiária brasileira e, conseqüentemente, na disputa pela terra, pelos recursos naturais e no desmatamento da floresta. Todos os esforços em restringir os direitos das populações tradicionais pelos representantes dos grandes proprietários de terra objetivam aumentar as áreas disponíveis para especulação fundiária, mais do que para produção. Portanto, o cenário futuro não é animador para as populações tradicionais. Somente a organização social e a pressão poderão [Digite aqui]

mudar um pouco esse quadro desfavorável, que, infelizmente, é uma tendência que extrapola as fronteiras nacionais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Povos e Comunidades Tradicionais atingidos por conflitos de terra e atos de violência. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva e WICHINIESKI, Isolete (coords.). CPT NACIONAL. Conflitos no campo Brasil – 2009. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 64-71.

_____. Reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (orgs.). Terras e Territórios na Amazônia. Brasília: UNB/Abaré, 2011, p. 93-113.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. No princípio era a terra: a territorialização das lutas agrárias no contexto de expansão capitalista na Amazônia. In: ACSELRAD, Henri (org.). Cartografia Social, terra e território. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p. 201-236.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade. São Paulo: Anna Blume, 2006.

BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antonia Socorro Pena. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Brasília: IPAM:MMA, 2006 (Série Estudos).

_____. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer e Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, pp. 93-113.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal. Belém: Imazon, 2011.

CPT NACIONAL. Conflitos no Campo – Brasil 2013. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva e LAZZARINI, Flávio (coords.). Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2013.

CUNHA, Manuela Carneiro da e ALMEIDA, Mauro W. Barbosa. Populações Tradicionais e Conservação Ambiental. In: Biodiversidade na Amazônia. São Paulo: Estação Liberdade: ISA, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo: HUCITEC, 1998.

DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, Deborah Macedo O Estado Pluriétnico. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza e HOFFMAN, Maria Barroso. Além da Tutela: bases para uma política indigenista III. São Paulo. Editora Contra Capa; 2002. Disponível em: <<http://laced.etc.br/site/arquivos/04-Alem-da-tutela.pdf>>. Acesso em: 15 dez 2014.

_____. O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/autores/deborah-m-duprat-de-britto-pereira>>, 2011. Acesso: 10 dez 2014.

FORLINE, L.; FURTADO, L. G. Novas reflexões para o estudo das populações tradicionais na Amazônia: por uma revisão de conceitos e agendas estratégicas. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Série Antropologia, 2002, 18(2), p. 209-227.

LEFF, Enrique. Ecologia, Capital e Cultura: a territorialização da racionalidade ambiental. Tradução: Jorge E. Silva; Revisão técnica: Carlos Walter Porto. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 356-408.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

LEROY, Jean Pierre. Amazônia: território de capital e território de povos. In: ZHOURI, Andréia e LASCHEFSKI (org.). Desenvolvimento e Conflitos Ambientais. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 92-113.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. A Amazônia no Século XXI: Novos Dilemas e suas implicações no Cenário Internacional. In: ROCHA, Gilberto Miranda; MAGALHÃES, Sonia Barbosa; TYESSERENC, Pierra (Orgs). Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas. Belém: EDUFPA, 2009.

MOREIRA, Eliane. O Direito dos Povos Tradicionais à Consulta Prévia, Livre e Informada. No prelo. s.l.: s.n., s.d.

PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. "Grupos étnicos e etnicidade". In: SOUZA LIMA, Antonio Carlos (Coord.). Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos. Brasília: Rio de Janeiro, Contra Capa: LACED/ABA, 2012, p. 68-77.

PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. Acumulação e Expropriação: Geografia da Violência no Campo Brasileiro em 2008. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; AFONSO, José Batista Gonçalves e SANTOS, Maria Madalena (coords.). Conflitos no Campo: Brasil 2008. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2008, p. 101-108.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. A Particularização do Universal: povos e comunidades Tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais. Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil. Manaus: PPGAS-UFAM/NSCA-CESTU-UEA, 2010.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*, Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

VILLARES, Luiz Fernando. Direito e povos indígenas. Curitiba: Juruá, 2009.

[Digite aqui]

[Digite aqui]