

Organizadoras:  
**Manuela Carneiro da Cunha**  
**Sônia Barbosa Magalhães**  
**Cristina Adams**



Sociedade  
Brasileira para o  
Progresso da  
Ciência

**PARTE IV**

# Seção 12

**Políticas Agrárias e  
Ambientais: Conflitos**

**Povos Tradicionais e  
Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças

Organizadoras:

**Manuela Carneiro da Cunha**

**Sônia Barbosa Magalhães**

**Cristina Adams**



**Povos Tradicionais  
e Biodiversidade  
no Brasil**

Contribuições dos povos  
indígenas, quilombolas  
e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade,  
políticas e ameaças

## **PARTE IV**

# **Seção 12**

## **Políticas Agrárias e Ambientais: Conflitos**

## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças

São Paulo/2022

**SBPC**

Publicado pela  
**Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC**  
Rua Maria Antonia, 294 - 4º andar - Vila Buarque - 01222-010 São Paulo - SP - Brasil  
Tel.: (11) 3259.2766 - <http://portal.sbpcnet.org.br>

O presente trabalho foi realizado com apoio de



MINISTÉRIO DA  
CIÊNCIA, TECNOLOGIA  
E INOVAÇÕES



**Projeto gráfico original**

*Carlos Bravo*

**Editoração eletrônica e infográficos**

*Felipe Horst*

**Revisão e normalização**

*Vera Carvalho*

**Apoio técnico**

*Léa Gomes de Oliveira*

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

P869

Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil [recurso eletrônico] : contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças / Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, organizadoras ; [Natalia Ribas Guerrero e Mauricio Torres, coordenadores da seção 12]. – São Paulo : SBPC, 2022.  
190 p. : il. color., mapas color.

Vários colaboradores.

Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/livro/povostradicionais12.pdf>

Inclui bibliografia e anexos.

Conteúdo: seção 12. Políticas agrárias e ambientais: conflitos.

ISBN 978-65-89883-13-5

1. Biodiversidade - Conservação - Legislação - Brasil. 2. Conflito social - Brasil. 3. Legislação ambiental - Brasil. 4. Povos indígenas - Situação legal, leis, etc. - Brasil. 5. Quilombolas - Situação legal, leis, etc. - Brasil. I. Cunha, Manuela Carneiro da (org.). II. Magalhães, Sônia Barbosa (org.). III. Adams, Cristina (org.). IV. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. V. Políticas agrárias e ambientais: conflitos.

CDD 342.810872

Ficha catalográfica: Rosângela P. Batista - CRB-8 010465/O

***Este trabalho é dedicado aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.***

## **Apresentação**

Como os povos tradicionais contribuem para a biodiversidade do Brasil? Em que medida as políticas públicas afetam esses povos e suas contribuições? São esses os temas que esta obra aborda. Mais de duzentos pesquisadores entre acadêmicos, indígenas, quilombolas, membros de comunidades tradicionais e técnicos de instituições públicas, procuraram reunir, durante quatro anos (2018-2021), o que até hoje se sabe para fundamentar as respostas.

Esses temas, em si, não são novos. A Convenção da Diversidade Biológica, de 1992, pôs em relevo a importância dos povos indígenas e comunidades locais para a biodiversidade. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a IPBES, desde sua criação em 2012, se propôs a inclusão do conhecimento, práticas e inovações dos povos indígenas e comunidades locais nos seus relatórios continentais ou globais.

O que é novo, portanto, não são os temas e as fontes a que recorreremos, e sim o âmbito e a especial atenção dada a povos indígenas, quilombolas e às muitas comunidades tradicionais, que representam a megadiversa população tradicional que vive e atua em um país biologicamente também megadiverso. O Brasil, por essas duas características, tem uma responsabilidade ímpar no desenho de políticas públicas sociais e ambientais. O que a Costa Rica representou em políticas de biodiversidade, o Brasil pode vir a se tornar nas de sociobiodiversidade.

Seguimos nesta pesquisa a inspiração dos relatórios da Plataforma IPBES. Os seus destinatários primários são os tomadores de decisão, o que não lhe diminui o valor documental e de análise para especialistas diversos, entre eles os próprios povos tradicionais e os historiadores das gerações futuras. Na linha do IPBES, trata-se de um grande levantamento de dados e informações secundárias, compilados e analisados para trazer elementos de respostas às perguntas propostas pelo projeto. Alguns capítulos, entretanto, trazem informações primárias, incluindo mapas, produzidas especificamente para este fim.

A Amazônia é o bioma sobre o qual se conseguiu reunir mais documentação, assim como há maior volume de informações sobre povos indígenas. Esse viés é atribuível à diferença no volume de fontes e de pesquisas. Por enquanto, são menos abundantes as fontes disponíveis sobre quilombolas e comunidades tradicionais. Basta lembrar que a população quilombola iria figurar, pela primeira vez, apenas no censo populacional que estava previsto para 2020. Mas começam a se avolumar dados sobre a importância das contribuições de povos tradicionais e de quilombolas para a biodiversidade, e a pesquisa deverá prosseguir com novos pesquisadores.



A obra se agigantou ao longo do percurso. São seis partes, contendo 17 seções, cada uma composta por vários capítulos. A última parte, trazendo três seções, é dedicada a pesquisas interculturais realizadas especificamente para este projeto, a fim de evidenciar a fecundidade da colaboração entre regimes distintos de conhecimentos sobre o ambiente, as vidas e o funcionamento do mundo. Pareceu-nos mais razoável repartir a publicação em volumes no portal da SBPC. Cada volume corresponde a uma seção temática, e não seguirá no portal a ordem do plano geral da obra, que consta abaixo. Ao final, todos os volumes serão juntados em uma única edição, acrescida de uma introdução geral.

São Paulo e Belém, 28 de março de 2021.

***Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams***



## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

**Contribuições dos povos  
indígenas, quilombolas  
e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade,  
políticas e ameaças**

## **PLANO GERAL DA OBRA**

# **POVOS TRADICIONAIS E BIODIVERSIDADE NO BRASIL**

**Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças**

## **PARTE I. TERRITÓRIOS E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 1. QUEM SÃO, QUANTOS SÃO
- SEÇÃO 2. TERRITÓRIOS (ONDE ESTÃO?)
- SEÇÃO 3. DIFICULDADES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS TERRITORIAIS
- SEÇÃO 4. ALGUNS DIREITOS ESPECÍFICOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

## **PARTE II. CONTRIBUIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS À BIODIVERSIDADE**

- SEÇÃO 5. OS TERRITÓRIOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS PROTEGEM A BIODIVERSIDADE?
- SEÇÃO 6. BIODIVERSIDADE E AGROBIODIVERSIDADE COMO LEGADOS DE POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 7. GERAR, CUIDAR E MANTER A DIVERSIDADE BIOLÓGICA
- SEÇÃO 8. CONHECIMENTOS ASSOCIADOS À BIODIVERSIDADE

## **PARTE III. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AOS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 9. INCENTIVOS AO USO DA TERRA E PRODUÇÃO
- SEÇÃO 10. POLÍTICAS EDUCACIONAIS, DE SAÚDE E DE PROTEÇÃO SOCIAL

## **PARTE IV. POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMEAÇAM OS POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

- SEÇÃO 11. PROJETOS ECONÔMICOS E DE INFRAESTRUTURA
- SEÇÃO 12. POLÍTICAS AGRÁRIAS E AMBIENTAIS: CONFLITOS
- SEÇÃO 13. AMEAÇAS

## **PARTE V. AVALIAÇÕES INTERNACIONAIS**

- SEÇÃO 14. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE METAS SUBSCRITAS PELO BRASIL

## **PARTE VI. PESQUISAS INTERCULTURAIS**

- SEÇÃO 15. POVOS INDÍGENAS
- SEÇÃO 16. COMUNIDADES TRADICIONAIS
- SEÇÃO 17. QUILOMBOLAS. ALTO TROMBETAS II



# Agradecimentos

O contexto: em 2011, o MCTI acolheu e colocou no plano plurianual a proposta de testar um programa inovador. Tratava-se de apoiar pesquisas interculturais, reunindo cientistas e membros de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais em torno de temas de interesse mútuo, bem como fortalecer pesquisas independentes empreendidas por povos tradicionais. Com esse propósito, o MCTI encomendou e repassou ao CNPq as verbas para dois projetos. O primeiro projeto se propôs estabelecer as bases de um tal programa e realizar experiências-piloto. O segundo projeto, inspirado nos relatórios da Plataforma IPBES, criado em 2012, foi o que deu origem ao trabalho que agora apresentamos.

São muitas as instituições e pessoas a que devemos agradecimentos:

ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) que encomendou a pesquisa; ao CNPq que a viabilizou (Processo CNPQ 421752/2017-3); ao generoso doador que quer ficar anônimo e à Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES) que fizeram aportes suplementares ao orçamento do projeto; à Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que acolheu o projeto desde o início e o publica em seu portal; à Biblioteca Guita e José Mindlin da Universidade de São Paulo (USP), que se dispôs a receber, conservar e abrir para consulta o conjunto da obra e o acervo documental que o acompanha; ao Instituto Socioambiental (ISA), grande fonte de documentação e informações; à Universidade Federal do Pará e à Universidade de São Paulo que acolheram a proposta em sua plataforma de projetos;

a Aline Santos Lopes, Aloizio Mercadante, Andréa Dias Victor, Bruno Marangoni Martinelli, Eunice Fernandes Personini, Fábio Scarano, Helena Nader, Ildeu de Castro Moreira, Léa Gomes de Oliveira, Mercedes Bustamante;

e a todos os autores que colaboraram voluntariamente com este gigantesco levantamento!



**PARTE IV.**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AMEAÇAM OS POVOS INDÍGENAS,**  
**QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

## Seção 12

### **Políticas Agrárias e Ambientais: Conflitos**

**Coordenadores:**

Natalia Ribas Guerrero e Mauricio Torres

**Autores:**

*Adriana de Souza de Lima; Andrew Toshio Hayama; Associação Brasileira de Antropologia; Caio Pompeia; Cândido Neto da Cunha; Carolina Silveira Costa; Daniella Marcondes; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); Dauro Marcos do Prado; Diogo Diniz Ribeiro Cabral; Fany Pantaleoni Ricardo; Igor Scaramuzzi; Isabelle Lopes Picelli; Ítala Nepomuceno; Joaquim Shiraishi Neto; José Heder Benatti; Julia Marques Dalla Costa; Juliana de Paula Batista; Julio Alt; Lúcia Andrade; Luna Carvalho; Mauricio Torres; Manuela Carneiro da Cunha; Natalia Ribas Guerrero; Observatório dos Povos Indígenas Isolados (OPI); Raquel Pasinato; Ricardo Theophilo Folhes; Rodrigo Ribeiro de Castro; Rumi Regina Kubo; Silvia de Melo Futada; Sônia Barbosa Magalhães; Survival International.*



# Sumário

|                                                                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                 | <b>13</b>  |
| <i>Natalia Ribas Guerrero e Mauricio Torres</i>                                                                        |            |
| <b>12.1. SOBREPOSIÇÕES TERRITORIAIS ENVOLVENDO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>                                       | <b>16</b>  |
| <i>Natalia Ribas Guerrero</i>                                                                                          |            |
| 12.1.1. Sobreposição de unidades de conservação às terras indígenas.....                                               | 22         |
| <i>Fany Pantaleoni Ricardo e Silvia de Melo Futada</i>                                                                 |            |
| 12.1.2. Sobreposições de unidades de conservação às terras quilombolas .....                                           | 41         |
| <i>Julia Marques Dalla Costa</i>                                                                                       |            |
| 12.1.3. Terras quilombolas do Alto Trombetas e unidades de conservação.....                                            | 60         |
| <i>Julia Marques Dalla Costa e Lúcia Andrade</i>                                                                       |            |
| 12.1.4. Sobreposição de unidades de conservação em territórios tradicionais.....                                       | 68         |
| <i>José Heder Benatti</i>                                                                                              |            |
| 12.1.5. Sobreposição de unidades de conservação a territórios tradicionais e resistências caiçaras na Jureia (SP)..... | 71         |
| <i>Adriana de Souza de Lima, Dauro Marcos do Prado e Rodrigo Ribeiro de Castro</i>                                     |            |
| <b>12.2. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E AS ROÇAS TRADICIONAIS .....</b>                                                        | <b>85</b>  |
| <i>Raquel Pasinato</i>                                                                                                 |            |
| <b>12.3. COMUNIDADES TRADICIONAIS E SISTEMA DE JUSTIÇA NO VALE DO RIBEIRA/SP .....</b>                                 | <b>88</b>  |
| <i>Andrew Toshio Hayama</i>                                                                                            |            |
| <b>12.4. GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS .....</b>                                                                        | <b>101</b> |
| <i>Ítala Nepomuceno</i>                                                                                                |            |
| <b>12.5. A GRILAGEM DE TERRAS NA CONFLUÊNCIA DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E DA EXPROPRIAÇÃO .....</b>                       | <b>105</b> |
| <i>Mauricio Torres</i>                                                                                                 |            |
| 12.5.1. A pluralidade dos protocolos de grilagem na Amazônia.....                                                      | 107        |
| 12.5.2. O Programa Terra Legal, fomento e “legitimação” da grilagem.....                                               | 109        |
| 12.5.3. As legislações fundiárias estaduais.....                                                                       | 112        |
| 12.5.4. Cadastro Ambiental Rural e sua função na grilagem.....                                                         | 113        |
| 12.5.5. Cadastro Ambiental Rural e os riscos de “apropriação verde” .....                                              | 117        |
| <i>Caio Pompeia</i>                                                                                                    |            |
| 12.5.6. O aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem.....                                            | 123        |
| <i>Cândido Neto da Cunha</i>                                                                                           |            |

|                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>12.6. CONFLITOS E VIOLÊNCIAS</b>                                                   | <b>126</b> |
| <i>Natalia Ribas Guerrero e Mauricio Torres</i>                                       |            |
| 12.6.1. Conflitos e violência contra Povos Quilombolas                                | 132        |
| 12.6.2. Conflitos e violência contra Povos Indígenas                                  | 138        |
| 12.6.3. Conflitos envolvendo povos e comunidades tradicionais<br>no Rio Grande do Sul | 151        |
| <i>Carolina Silveira Costa, Julio Alt, Luna Carvalho e Rumi Regina Kubo</i>           |            |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>                                                     | <b>158</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA ADICIONAL</b>                                                         | <b>177</b> |
| <b>ANEXO A</b>                                                                        | <b>178</b> |
| <b>ANEXO B</b>                                                                        | <b>189</b> |

# Boxes

|                                                                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BOX 1. TERRAS INDÍGENAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:<br/>DISTORÇÕES CAUSADAS PELA POSSIBILIDADE DE DUPLA AFETAÇÃO.....</b>                                                                                      | <b>36</b>  |
| <i>Juliana de Paula Batista</i>                                                                                                                                                                                  |            |
| <b>BOX 2. NOTA TÉCNICA SOBRE O DECRETO NO 10.673,<br/>DE 13 DE ABRIL DE 2021.....</b>                                                                                                                            | <b>51</b>  |
| <i>Associação Brasileira de Antropologia</i>                                                                                                                                                                     |            |
| <b>BOX 3. SOBREPOSIÇÃO COM TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS,<br/>MODOS DE CONHECER E MODELOS DE PROTEÇÃO DA<br/>BIODIVERSIDADE NA REBIO TROMBETAS, ORIXIMINÁ/PA.....</b>                                                  | <b>63</b>  |
| <i>Igor Scaramuzzi</i>                                                                                                                                                                                           |            |
| <b>BOX 4. NAS MARGENS DO RIO GUAPORÉ.....</b>                                                                                                                                                                    | <b>65</b>  |
| <i>Isabelle Lopes Picelli</i>                                                                                                                                                                                    |            |
| <b>BOX 5. CONFLITOS E DESAFIOS NA APLICAÇÃO DO TAUS EM<br/>ÁREAS DE MARINHA: O CASO DA PRAIA DE CASTELHANOS, ILHABELA (SP).....</b>                                                                              | <b>80</b>  |
| <i>Daniella Marcondes</i>                                                                                                                                                                                        |            |
| <b>BOX 6. OS PROJETOS DE ASSENTAMENTO EXTRATIVISTAS (PAE)<br/>EM REGIÕES DE TRANSIÇÃO DE ECOSSISTEMAS.....</b>                                                                                                   | <b>97</b>  |
| <i>Ricardo Theophilo Folhes</i>                                                                                                                                                                                  |            |
| <b>BOX 7. AS RESERVAS EXTRATIVISTAS DE BABAÇU NO CONTEXTO<br/>DE UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO NA REGIÃO DE IMPERATRIZ (MA).....</b>                                                                             | <b>103</b> |
| <i>Joaquim Shiraishi Neto</i>                                                                                                                                                                                    |            |
| <b>BOX 8. CONAQ REPUDIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS:<br/>O PERÍODO 2019-2022 PARA OS QUILOMBOLAS.....</b>                                                                                                               | <b>135</b> |
| <i>Sônia Barbosa Magalhães</i>                                                                                                                                                                                   |            |
| <b>BOX 9. CONFLITOS E POVOS INDÍGENAS NO BRASIL: 2020/2021.....</b>                                                                                                                                              | <b>139</b> |
| <i>Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha</i>                                                                                                                                                       |            |
| <b>BOX 10. BREVE INFORME SOBRE A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS<br/>NO BRASIL. INFORME PARA O 4º CICLO DE REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU)<br/>DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU.....</b> | <b>143</b> |
| <i>Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB);<br/>Observatório dos Povos Indígenas Isolados (OPI); Survival International</i>                                                        |            |

|                                                                                 |            |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>BOX 11. TRIBUNAL PERMANENTE DOS POVOS. 50ª SESSÃO.</b>                       |            |
| <b>PANDEMIA E AUTORITARISMO.....</b>                                            | <b>144</b> |
| <i>Sonia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha e Cristina Adams</i>      |            |
| <b>BOX 12. QUANDO A SENTENÇA SE ANUNCIA BRUTA: CONFLITOS AGRÁRIOS E O PODER</b> |            |
| <b>JUDICIÁRIO NO MARANHÃO.....</b>                                              | <b>155</b> |
| <i>Diogo Diniz Ribeiro Cabral e Joaquim Shiraishi Neto</i>                      |            |

# SEÇÃO 12

## Políticas agrárias e ambientais: conflitos

### Introdução

***Natalia Ribas Guerrero<sup>1</sup> e Mauricio Torres<sup>2</sup>***

A implementação de políticas agrárias e ambientais tem efeito direto no acesso de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais a seus direitos territoriais. A demarcação de terras indígenas, a titulação de territórios quilombolas, a criação de projetos de assentamento agroextrativistas (PAE) e, eventualmente, de outras modalidades de assentamentos de reforma agrária são exemplos evidentes de ações fundiárias voltadas ao reconhecimento de direitos constitucionais desses grupos, direitos territoriais e correlatos. Em sentido análogo, a criação de unidades de conservação ambiental, em particular de reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), exemplifica como medidas ambientais foram apropriadas por movimentos de comunidades locais tradicionais no sentido de lhes servir como meio de acesso a direitos territoriais, ainda que essa efetivação se depare com limites. Com efeito, mesmo a decretação de áreas de proteção restritivas, antes de se tornar uma ameaça a grupos cujos territórios foram por elas sobrepostos, pode significar uma condição de permanência, ao constituir um obstáculo ao avanço da grilagem.

No Brasil, a concepção e implementação de políticas públicas agrárias e ambientais mostra-se, como um todo, conflituosa, com ações que frequentemente constituem vetores de expropriação e de violações de direitos de povos e comunidades tradicionais. Além disso, embora aludem a dois campos distintos, ligados a órgãos de Estado específicos, os campos fundiário e ambiental costumam se implicar mutuamente, em uma correlação que se registra ao longo da história do país. Tome-se a Lei de Terras, por exemplo. Promulgada em 1850, essa peça jurídica determinava penas severas a quem derrubasse a floresta e nela ateasse fogo, o que faz com que ambientalistas contemporâneos enalteçam o que entendem como preocupação ambiental. Trata-se, porém, de projeção anacrônica, dado que, antevendo a possibilidade da abolição da escravidão, a medida visava sobretudo impedir o acesso à terra por escravizados libertos.

Além disso, as rubricas jurídicas de destinação fundiária e de reconhecimento territorial existentes no Brasil hoje são demasiado limitadas em relação à diversidade de territorialidades em questão. Isso age como elemento de padronização, obrigando a adequação do

---

1 Mestre em Geografia Humana (USP) e doutoranda em Antropologia Social (USP).

2 Professor do Instituto de Agriculturas Familiares da Amazônia (INEAF) da Universidade Federal do Pará.



modo de vida a poucas variações de formato territorial oficial. Outra consequência dessa limitação é a inviabilização de territórios interétnicos. Alguns exemplos atuais são os conflitos instalados entre indígenas e quilombolas na região de Cachoeira Porteira, no Rio Trombetas (PA); entre indígenas e ribeirinhos na Resex Tapajós-Arapiuns (PA); e no vale do Rio Mamuru (AM), onde comunidades tradicionais ribeirinhas e indígenas Sateré-Mawé ocupam territórios sobrepostos – há inúmeros outros casos.

Há que se atentar ainda para efeitos combinados das políticas – ou, mesmo, da ausência de implementação de certas políticas. Grupos de camponeses, autodenominados como colonos, que ocupam a terra em frações parcelares, por exemplo, também se veem ameaçados ante transformações na legislação. Promulgada recentemente, a Lei nº 13.465/2017 permite que lotes de assentamentos de reforma agrária sejam titulados e, conseqüentemente, alienados antes da efetiva implementação do assentamento. O desmonte da política de implementação de assentamentos de reforma agrária e a facilidade para que os lotes sejam injetados no mercado de terras faz da venda desses lotes uma condição praticamente compulsória. Além de inviabilizar a ocupação de camponeses (e, apenas considerando a Amazônia, onde se concentra nossa experiência de pesquisa, falamos de centenas de milhares de famílias), impele-se um movimento de migração dessas famílias em busca de terra. Essa pressão é agravada pelo fato de as terras públicas, arrecadadas para fins de reforma agrária na Amazônia (TORRES, 2012), terem sido tomadas pela grilagem e, hoje, contarem com generosos programas fundiários que operam a transformação do grileiro em proprietário rural (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). O movimento de camponeses pobres expropriados avança sobre “terras livres”, o que atualmente significa rumar sobre terras indígenas e unidades de conservação. Ainda que ambientalistas e indigenistas sejam comumente distantes (quando não antagônicos) da discussão sobre reforma agrária, dificilmente se poderá pensar na integridade dessas áreas sem, concomitantemente, pensar em sua efetivação.

Nos tópicos a seguir, analisamos alguns dos principais aspectos das políticas agrárias e ambientais que impactam contemporaneamente territórios tradicionalmente ocupados, com destaque a seus efeitos. Note-se que duas políticas centrais, a demarcação de terras indígenas e a titulação de territórios quilombolas, já foram objeto de análise em volume anterior (Volume 3. Dificuldades na efetivação dos direitos territoriais), no qual se apresentou um quadro histórico atualizado do alcance dessas medidas e os obstáculos que têm encontrado.

A seção inicia com uma análise das sobreposições territoriais envolvendo unidades de conservação e territórios tradicionalmente ocupados, recorrentes por todo o país, e como ensejam conflitos que colocam em xeque paradigmas de conservação ambiental, ao mesmo tempo em que evidenciam formas de resistência diversas das comunidades impactadas. Na sequência, é possível visualizar dados sobre o número, distribuição e especificidades das sobreposições envolvendo terras indígenas e territórios quilombolas no Brasil. Como complemento a esse panorama, trazemos também uma nota técnica elaborada pela Associação Brasileira de Antropologia (ABA) sobre o decreto de 2021 que trata da privatização de unidades de conservação e as potenciais violações decorrentes dessa política. Por fim, alguns



conflitos, envolvendo grupos e biomas diversos, são apresentados em maior detalhe – casos no Pará, em Rondônia e em São Paulo.

O capítulo também se debruça sobre a luta empreendida por comunidades tradicionais para incidir sobre legislações ambientais que criminalizam algo central ao modo de vida da maioria delas: a realização de roças tradicionais. Essa problemática é debatida à luz do caso de comunidades quilombolas do Vale do Ribeira, em São Paulo. Na mesma região, veremos também como as comunidades tradicionais do Vale têm acionado e logrado conquistas nos marcos do sistema de justiça, com apoio da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Além disso, nos marcos das sobreposições territoriais especificamente com florestas públicas, examinaremos como as concessões florestais nessas modalidades de unidades de conservação têm desrespeitado as garantias de povos e comunidades tradicionais previstas em lei em prol de interesses da indústria madeireira.

Um item é endereçado, ainda, à forma com que a grilagem de terras se situa na confluência da degradação ambiental e da expropriação de povos e comunidades tradicionais. Nesse contexto, apresenta-se também um quadro com os principais elementos da política dita de “regularização fundiária”, implementada nas últimas duas décadas com resultados extremamente benéficos à grilagem. Também será debatido como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) se insere nesse contexto.

Por fim, traçamos um quadro geral dos conflitos recentes envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil, com mapas de sua distribuição pelo país e uma breve síntese das tendências e circunstâncias envolvidas.

Cabe ressaltar que os efeitos das políticas agrárias e ambientais junto a povos e comunidades tradicionais em um país como o Brasil constituem um tema extremamente amplo, que comporta diversos recortes. Sem pretensões de esgotar o tema, nosso objetivo com o material que segue foi chamar a atenção para determinados movimentos recentes cujos desdobramentos apontam para tendências que merecem destaque. Analogamente, os temas da seção são caracterizados e debatidos com ajuda da análise de casos específicos, cujo elenco tampouco se pretende exaustivo<sup>3</sup>.

---

3 Nota das Editoras: Os capítulos que compõem este volume, Seção 12, foram recebidos ao longo do processo de organização da obra “Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil – Contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças”. Iniciado em 2018, esse trabalho foi afetado pela pandemia de covid-19, que provocou atrasos. Os capítulos foram assim finalizados em datas distintas, e refletem o conhecimento, os documentos e as informações factuais acumulados ao longo do período.

## 12.1. Sobreposições territoriais envolvendo unidades de conservação

***Natalia Ribas Guerrero***<sup>4</sup>

Um aspecto potencialmente problemático da política ambiental é a criação de unidades de conservação ambiental, em especial as que vedam a ocupação humana, de forma sobreposta a territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais. Antes que lapsos do poder público, tais atos são emblemáticos de uma disputa de visões sobre a relação entre conservação ambiental e territórios tradicionalmente ocupados – e aqui convém atentar não apenas à criação das unidades de conservação (UCs), mas levar em conta sua implementação e todo um campo normativo que emerge de forma correlata.

Tal como em outros países, os conflitos decorrentes dessas situações são numerosos, produzindo-se ao longo da história do sistema de áreas protegidas no Brasil (BARRETTO FILHO, 2004). Embora o paradigma socioambiental tenha ganhado espaço mais recentemente, ao lado da estruturação de um campo mais amplo de reconhecimento de direitos com base em características étnicas ou ligadas a territorialidades específicas, os postulados de que a conservação ambiental é incompatível com qualquer ocupação humana, independentemente de sua territorialidade, ainda prevalecem em alguns setores da academia, do direito e dos órgãos ambientais. Dessa forma, as sobreposições territoriais seguem acarretando impactos a diversos grupos, compondo amplo rol de denúncias de violações.

É preciso, porém, fazer uma ressalva da mais alta importância. Em contextos em que a grilagem e outros vetores correlatos de pressão se fazem presentes, a criação de unidades de conservação, ainda que restritivas, frequentemente constitui uma barreira a esse avanço. Mesmo antes de qualquer ação que dê materialidade à implantação da UC, ao retirar tais áreas do mercado de terras, o Estado pode contribuir, ainda que de forma não deliberada, para que povos e comunidades tradicionais deixem de sofrer expropriação por parte de grileiros, madeireiros, entre outros. Essa contribuição é mencionada, em diversos casos, pelos próprios grupos que depois se viram impactados pelas ações subsequentes dos órgãos ambientais gestores dessas unidades de conservação.

O tema das sobreposições foi objeto de alguns esforços mais sistemáticos de mapeamento e registro, para além de diversos estudos de caso. Uma das primeiras iniciativas vem a público em 1995, com o levantamento de sobreposições nos Estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná e São Paulo, região de Mata Atlântica, pelo Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas do Brasil (Nupaub), ligado à Universidade de São Paulo (DIEGUES; VIANNA, 1995). Na década seguinte, em coletânea organizada pelo Instituto Socioambiental (RICARDO, 2004), a exposição de casos emblemáticos de Terras Indígenas

---

4 Mestre em Geografia Humana (USP) e doutoranda em Antropologia Social (USP).

(TIs) impactadas por sobreposições a UCs é tomada como mote para pesquisadores, juristas e ambientalistas refletirem sobre os desafios do “equacionamento de justiça social e equilíbrio ambiental” (RICARDO; MACEDO, 2004, p. 7). O instituto mantém um programa de monitoramento de UCs e TIs com dados consolidados acerca de sobreposições desses tipos de áreas protegidas (ver item 12.1.1. Sobreposição de unidades de conservação às terras indígenas).

Em 2013, o *workshop* Políticas de Reconhecimento e Sobreposições Territoriais, realizado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), buscava atualizar essas reflexões (ARRUTI, 2013) – nesse caso, a partir de situações atinentes a povos indígenas, mas também territórios quilombolas (ver panorama desse tipo de situação em 12.1.2. Sobreposições de unidades de conservação às terras quilombolas) e de outras comunidades tradicionais.

Com efeito, o único mapeamento em âmbito nacional de que se tem notícia a respeito da incidência de UCs em territórios de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais de forma geral foi realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com o objetivo de produzir parâmetros de atuação (MADEIRA *et al.*, 2015). Esse caráter institucional molda as categorias da pesquisa e seus procedimentos metodológicos, ancorados em questionários aplicados junto aos servidores do ICMBio com atuação direta nas áreas. O chamado Levantamento de Interfaces entre Unidades de Conservação e Povos e Comunidades Tradicionais e Sobreposições Territoriais apontou a incidência desse tipo de conflito em cerca de 50% das UCs federais, além de envolver todos os estados federativos e quase todos os biomas (com exceção de Pampa e Pantanal, que possuem uma única UC cada um).

O levantamento apontou que em 69,6% das unidades de proteção integral, há algum tipo de sobreposição – mais de um caso, em algumas delas. Nessa categoria, os parques nacionais encabeçam a lista, com 76,8% dessas unidades apresentando sobreposição, seguidos pelas áreas de monumentos naturais (65,5%), pelas estações ecológicas (65,5) e pelas reservas biológicas (62,1%). Quanto aos grupos sociais envolvidos, o estudo os divide em cinco categorias: agricultores familiares não assentados (30% das interfaces); populações tradicionais (28%), indígenas (20%), quilombolas (11%) e assentados da reforma agrária (9%). Em suma, povos e comunidades tradicionais constituem a maioria dos coletivos afetados (59%).

As violações de direitos apontadas pelos grupos que vivenciam esses conflitos são de vários tipos. De modo geral, trata-se de vetores de expropriação impulsados por ações do órgão ambiental. Em alguns casos, essas ações chegaram a constituir a remoção forçada de famílias. Esse foi o caso, por exemplo, do Parque Nacional (Parna) da Amazônia, criado em 1974. Torres e Figueiredo (2005) registram esse processo, pelo qual, nos anos que se seguiram à criação da unidade de conservação, comunidades inteiras foram removidas, poucas famílias foram indenizadas e, ainda assim, com valores irrisórios. Um funcionário aposentado do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em depoimento registrado por Torres e Figueiredo, comenta da seguinte forma sua participação no processo de expulsão dos moradores do parque: “Contra a força não há resistência: eu nunca fui homem de receber ordem duas vezes quando era pra tirar essa gente daqui” (TORRES; FIGUEIREDO, 2005, p. 355).

Além de remoções diretas, há outro tipo de expulsão perpetrada pelo Estado que resulta de práticas de assédio e cerceamento que se estendem no tempo, minando as condições de reprodução física, cultural e social dos grupos. Um tipo, enfim, de *expulsão por cansaço*, como caracterizam os caiçaras impactados pela Estação Ecológica Jureia-Itatins, desde 1986, no Estado de São Paulo (cf. CASTRO, 2017 e Box 2. Sobreposição com territórios quilombolas, modos de conhecer e modelos de proteção da biodiversidade na Rebio Trombetas, Oriximiná/PA), e que encontra ecos em formulações de outros grupos, como os beiradeiros do Parque Nacional da Serra do Pardo, que ouviram de um agente ambiental, na década de 2010: “quem vai tirar vocês é a fome”.

Tais práticas implicam o Estado em uma dinâmica de ação e omissão. O interdito de atividades fundamentais ao modo de vida do grupo se faz acompanhar, muitas vezes, de obstáculos ao acesso a serviços públicos de saúde ou educação<sup>5</sup>, dado que o Estado, em suas diversas instâncias, se ancora na situação fundiária para se furtar a assumir suas responsabilidades no interior desse tipo de unidade de conservação de proteção integral.

Nas últimas duas décadas, um dos instrumentos utilizados pelo órgão ambiental para encaminhar os conflitos têm sido os termos de compromisso. A Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), reafirma, em seu art. 5º, o entendimento de que há incompatibilidade entre ocupação humana e conservação, ao estabelecer que se deve “garantir às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”. Por outro lado, estabelece em seu art. 28 que, de forma transitória, se devem assegurar “às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”. O Decreto nº 4.340 de 2002, que regulamenta alguns artigos do SNUC, estipula em seu art. 39 que essa transição deve ser regulada por *termo de compromisso*, “negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação”. Essa peça da legislação afirma ainda que “o termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto”.

Como analisado em outra oportunidade (GUERRERO, 2020), tais instrumentos comportam contradições. Em dois anos da edição do decreto que estipulava o prazo máximo para assinatura, nenhum termo de compromisso havia tido sequer processo iniciado. Com base em entrevistas com servidores dos órgãos ambientais, Talbot (2016) relata que, a despeito da iniciativa de alguns gestores de unidades de conservação, “a orientação em geral era pelo não prosseguimento dos trâmites para construção e assinatura do documento” (TALBOT, 2016, p. 87). Tal orientação não foi registrada oficialmente, de modo que sua prática atentava contra a transparência esperada de um órgão público.

---

5 Sobre a relação entre o não provimento de educação e a expulsão de comunidades tradicionais, ver Torres e Nepomuceno (2011).

Sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ainda, apenas dois termos chegaram a ser assinados: da Rebio do Lago Piratuba, no Amapá, envolvendo a comunidade tradicional do Sucuriju, em 2006; e o termo do Parna do Cabo Orange, firmado com pescadores da região, em 2007. A partir desse ano, a agenda passa a ser do escopo de atuação do recém instituído ICMBio. Talbot sinaliza que o processo de reconfiguração deflagrado com a criação do instituto teria aberto brechas para a retomada de agendas consideradas “esquecidas”, dentre as quais a dos termos de compromisso. No entanto, prossegue a autora, esse espírito era perpassado de hesitação, ante o que se considerava a falta de “modelos e orientações para os gestores construírem os termos, o que atrasava o processo, visto que a quantidade de vezes que o processo necessitava de revisão técnica e jurídica aumentava” (TALBOT, 2016, p. 101). Nesse contexto, após um seminário voltado especificamente ao tema, o instituto edita a Instrução Normativa nº 26 de 2012 do ICMBio, que trata dos termos de compromisso, entendidos como:

instrumento de gestão e mediação de conflitos, de caráter transitório, a ser firmado entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão, visando garantir a conservação da biodiversidade e as características socioeconômicas e culturais dos grupos sociais envolvidos.

De forma contrastante com a mobilização interna ao órgão que culmina na instrução normativa, o período que se segue é de extrema aridez para a agenda, afirma Talbot (2016), corroborada pelo baixíssimo número de termos assinados ou renovados nesse período. O travamento também pode ser depreendido de eventos tais como o sucedido no Parna de Aparados da Serra, quando um TC já assinado pelo presidente do ICMBio em 2013 foi na sequência revogado, lançando por terra uma negociação de anos com as comunidades quilombolas da região (SANTILLI, 2013). Os pescadores artesanais da Estação Ecológica (Esec) Tamoios passaram por situação semelhante. Ali, os termos foram assinados em 2014, com festividades e publicidade em vários âmbitos. Em abril de 2015, o então presidente do ICMBio compareceu a uma reunião do Conselho Consultivo da unidade e teria informado, segundo Chada (2015, p. 783), “que a direção do ICMBio errou, que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) era muito permissivo, comprometedor para o instituto e inviável para assinatura”. A decisão só foi revertida, e o termo, assinado, no final de 2017.

Entre as unidades de conservação de proteção integral com algum tipo de conflito de sobreposição, Madeira *et al.* (2015) identificaram 53 demandas pela implementação de termos de compromisso. No entanto, até 2015, havia apenas oito desses instrumentos em implementação. De 2017 a 2018, em meio a um contexto político atravessado por indefinições, a agenda acaba encontrando espaço para avanços, com a assinatura de 10 termos – embora ainda aquém da demanda. Como reconhecem os próprios servidores que assinam o artigo, “o número de TC em implementação é pequeno frente à demanda já verificada, sobretudo entre as UC de proteção integral” (Madeira *et al.*, 2015, p. 624).



De modo geral, contradições importantes cercam o termo de compromisso. Por um lado, a elaboração de tal documento pressupõe o reconhecimento das características de uma ocupação tradicional, situando-a em um campo de direitos que vai muito além das normativas do órgão, envolvendo peças da legislação nacional e internacional, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ao Decreto Federal nº 6.040 de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. No cerne desse conjunto de normas, leis, decretos e tratados, figura com destaque a questão dos direitos territoriais. Contudo, o termo de compromisso inscreve a compatibilização da ocupação tradicional com os objetivos da unidade de conservação em um *período delimitado*, apontando para um horizonte de expropriação, um dos motivos pelos quais se afigura contraditório.

É em termos semelhantes que o Ministério Público Federal (MPF) dirige sua crítica aos termos de compromisso. Em manual de atuação, o órgão argumenta que pesquisas realizadas nas mais diversas áreas do conhecimento demonstram “a viabilidade e o interesse em *proteger e manter esses povos nos seus territórios tradicionais*, mesmo quando inseridos em Unidades de Conservação de Proteção Integral” (BRASIL; MPF; 6ª CCR, 2014, p. 20, grifos nossos). Em 2015, um seminário do MPF que reuniu a 4ª e 6ª Câmaras de Coordenação e Revisão, responsáveis, respectivamente, pelas temáticas de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais, resultou em conclusão análoga. Para os procuradores, em áreas já criadas, a busca deve ser pela compatibilização entre a permanência das populações tradicionais e a proteção ambiental: “Preferencialmente deverá ser defendida a permanência dos povos e comunidades tradicionais, adotando-se, em primeiro plano, medidas que garantam a segurança jurídica de tal permanência” (BRASIL; MPF; 4ª-6ª CCR, 2015).

Para o MPF, a Instrução Normativa (IN) nº 26/2012 é problemática, pois ignora o princípio da consulta livre, prévia e informada previsto na Convenção 169 da OIT: “Embora preveja a formulação dos termos de compromisso de forma participativa, não condiciona o reassentamento das populações tradicionais ao consentimento prévio e informado dos grupos interessados” (BRASIL; MPF, 2014, p. 22). Um caminho possível para o MPF seria afastar a transitoriedade do instrumento, de modo a:

*Alargar a definição de Termo de Compromisso existente na legislação do SNUC, como instrumento para o estabelecimento de acordos de convivência, de maneira a abranger outros arranjos possíveis, como o Plano de Uso Tradicional, que considera o planejamento participativo do uso da terra como parâmetro para a regulamentação de atividades passíveis de realização (BRASIL; MPF, 2014, p. 30, grifos nossos).*

Esse caminho está há algum tempo em curso, por exemplo, na região da Jureia, onde importantes movimentos têm sido traçados por caiçaras que se viram impactados pela criação da Esec Jureia-Itatins, em 1986 (ver item 12.1.5. Sobreposição de unidades de conservação a territórios tradicionais e resistências caiçaras na Jureia (SP)). Nesse caso, os caiçaras têm não só estabelecido alianças com setores da academia e da Justiça, mas têm,

eles mesmos, buscado levar suas práticas e regimes de conhecimento para esses âmbitos, pautando seu pleito territorial (ANDRIOLLI; LIMA; PRADO, 2016). Na região do Trombetas, Estado do Pará, comunidades quilombolas também têm se organizado para pleitear que os acordos futuros sejam elaborados de forma menos autoritária e respeitem de forma mais contundente seus modos de ser e viver<sup>6</sup>. Na região conhecida como Terra do Meio, onde se encontram famílias beiradeiras impactadas pela criação da Estação Ecológica da Terra do Meio e pelo Parque Nacional da Serra do Pardo, movimentos semelhantes têm-se observado nos marcos das discussões de termos de compromissos, cuja assinatura ocorreu em 2018. Tal como na Jureia, um laudo interdisciplinar sobre a situação, solicitado pelo MPF, recomendou “que a existência de comunidades de moradores com baixíssimo impacto ambiental seja reconhecida na Estação Ecológica da Terra do Meio, sujeita a regras de uso consensuadas que assegurem para o futuro a continuidade do modo de uso tradicional” (ALMEIDA *et al.*, 2018).

Por fim, vale atentar para as potenciais violações de direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais representadas por projetos de privatização de unidades de conservação sobrepostas a territórios ocupados por esses grupos. A Associação Brasileira de Antropologia (ABA) já se manifestou sobre o Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021, que trata da inclusão de unidades de conservação no Programa Nacional de Desestatização, apresentando em detalhe todos os problemas envolvidos na concessão dessas áreas à iniciativa privada, inclusive com um elenco dos conflitos em curso nas unidades (ver Box 2. Nota técnica sobre o Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021).

Em forte consonância com essa política privatizadora (que, vale ressaltar, encontra ecos em esferas estaduais), está também o programa Adote um Parque, lançado pelo governo brasileiro em fevereiro de 2021. O programa consistiu na oferta de 132 unidades de conservação federais para “adoção” por parte de empresas. Se, abarcando somente áreas de proteção integral, esse tipo de transação já incorre nas mesmas potenciais violações que o Decreto nº 10.673, dados os conflitos de sobreposição, vale ressaltar que o Adote um Parque, a despeito do nome, tem incluído também reservas extrativistas, potencializando essas ameaças (BRANFORD; TORRES, 2021).

---

6 Nota das Editoras: ver volume 12, Capítulo 12.1.3; volume 16, Capítulo 16.1; e também volume 17, Quilombolas. Alto Trombetas II, nesta coleção.

### **12.1.1. Sobreposição de unidades de conservação às terras indígenas**

***Fany Pantaleoni Ricardo<sup>7</sup> e Silvia de Melo Futada<sup>8</sup>***

O Brasil é um país globalmente reconhecido por conceber e elaborar políticas públicas territoriais que inspiram e geram modelos para outras realidades e contextos - ainda que haja lacunas a serem supridas e que muitas dessas políticas e seus mecanismos nem sempre sejam integralmente implementados. Isso ocorre tanto no que tange ao arcabouço legal ambiental quanto indigenista: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Brasil, 2000a) ampara-se constitucionalmente no artigo nº 225 e legalmente em leis federais e estaduais com respectivos decretos, portarias e instruções normativas, muitos dos quais tendo substituído normativas anteriores ao próprio sistema, tendo sido a primeira década dos anos 2000 extremamente efetiva na estruturação de órgãos e criação de carreira para profissionais atuantes nos mesmos. O mesmo ocorre no processo de reconhecimento e demarcação de Terras Indígenas, constitucionalmente ancorados no artigo nº 231 e orientados pelo Estatuto do Índio (Brasil, 1973), que sofreu seguidas modificações tendo sido a última oficializada pelo Decreto Federal nº 1.775/1996 (Brasil, 1996). Mesmo a respeito da proteção legal aos povos indígenas isolados, embora o país não tenha concebido uma Lei Federal principal única, o Brasil segue sendo referência regional de conceito e de operacionalização. Entretanto, ambas as linhas políticas não compartilharam de uma trajetória integrada, tendo sido concebidas, estruturadas e implementadas por diferentes órgãos e pessoas, e muitas vezes amadureceram aspectos similares e que poderiam ter sido de fortalecimento mútuo, em temporalidades distintas. Essa desarticulação – e por vezes até oposição de visões e entendimentos – contribuiu para a indisposição ao diálogo e por muito tempo impediu a construção conjunta de soluções oficialmente estruturadas. A sobreposição territorial entre UCs e TIs é uma dessas resultantes, e foi por muito tempo um ponto de conflito intenso entre essas políticas, órgãos e atores, de certa forma concretizando o embate de diferentes perspectivas de territorialidade, natureza, cultura, tradicionalidade e sustentabilidade.

Em 2004 havia no Brasil 55 casos de Unidades de Conservação em Terras Indígenas, envolvendo 37 TIs, 33 UCs federais e nove UCs estaduais, totalizando 12.941.061 hectares, sendo 31 ocorrências envolvendo UCs de uso sustentável, 23 ocorrências envolvendo UCs de proteção integral e um caso de duplo envolvimento: uma TI, uma UC de uso sustentável e uma UC de proteção integral (Rolla & Ricardo, 2004). Passados quase 20 anos, atualmente, são 77 casos de sobreposição territorial envolvendo 61 Terras Indígenas e 57 Unidades de Conservação, sendo 37 federais e 20 estaduais, e os territórios sobrepostos somam quase 11,4 milhões de hectares, correspondentes a 9,7% da extensão total das TIs no território nacional. A grande maioria dos casos encontra-se na Amazônia Legal (51) e o restante se distribui entre as regiões Sul-Sudeste (19) e Nordeste (7). Dentre todas as UCs envolvidas, 34 são do grupo de Proteção Integral, sendo 14 Parque Nacionais (Parnas), nove Parques Estaduais (PESs), quatro Estações Ecológicas (Esecs), cinco Reservas Biológicas (Rebios), uma Reserva Ecológica (Resec) e um

<sup>7</sup> Antropóloga, coordenadora do Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas do Instituto Socioambiental (ISA).

<sup>8</sup> Bióloga e mestre em Ecologia, ISA.



Refúgio da Vida Selvagem (RVS). As demais 23 destinam-se ao Uso Sustentável, sendo sete Reservas Extrativistas, uma Resec, nove Florestas Nacionais (Flonas), três Florestas Estaduais (FES) e três Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Aries).

## **Proteção Integral**

A maior parte dos casos de sobreposição envolvendo UCs de Proteção Integral é oriunda das políticas iniciadas a partir de meados do século passado, quando áreas protegidas desse tipo eram criadas sem o devido levantamento da ocupação humana, ou mesmo sem considerar a importância do respeito os direitos territoriais de povos e comunidades indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais. Além disso, naquela época, era comum que povos indígenas com pouco contato fossem entendidos como parte integrante da natureza a ser conservada, em virtude de seu modo de vida ser considerado de baixíssimo impacto. Da mesma forma também havia um certo entendimento e expectativa de que os povos indígenas estavam em assimilação social, e com o tempo deixariam de ocupar seus territórios originários.

Na Amazônia Legal, há 20 UCs de proteção integral sobrepostas a 22 TIs, sendo 13 federais e sete estaduais. Entre estas, apenas quatro unidades (duas federais e duas estaduais) foram criadas a partir do ano 2000, quando foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Embora a Lei Federal que criou o SNUC tenha reconhecido e buscado encaminhar uma solução para as sobreposições existentes, é importante ressaltar outro marco desse campo: o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), lançado em 2002 e internacionalmente reconhecido por sua imprescindibilidade na implementação da mais extensa rede de áreas protegidas do mundo, que determinou não apoiar a criação de UCs até que estas tivessem solucionado as questões pendentes com as terras e povos indígenas que as mesmas poderiam afetar. É importante mencionarmos que posteriormente, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Brasil, 2006) e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (Brasil, 2012), tentaram aproximar e consolidar uma visão e ações estratégicas mais integradoras entre as políticas ambientais e indígenas.

No norte do Mato Grosso, a TI Apiaká do Pontal e Isolados – identificada e delimitada em 2011 a partir de processo iniciado em 2008 – tem seu território quase integralmente sobreposto ao Parna Juruena (97%), criado em 2006, e parcialmente à Resec Apiacás (10,9%), criada em 1992. Mesmo quando a data de reconhecimento da TI é posterior a da criação da UCs, o entendimento até então é que a figura da UC é que se sobrepõe ao território indígena, dado o caráter de direito originário da TI garantido pela Constituição Brasileira de 1988. Ao leste do mesmo estado, a TI Wedezé, território dos Xavante, identificada em 2011, apresenta uma pequena parcela de sobreposição (8%) à RVS Quelônios do Araguaia. No estado do Amazonas, em região próxima a Porto Velho (RO), a Área de Restrição de Uso Jacareúba/Katawixi – instituída em 2007 pela Fundação Nacional do Índio (Funai) para a proteção de povos em isolamento na região do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira – foi sobreposta quase integralmente (96%), no ano seguinte, ao Parna Mapinguari. No norte do Pará, a Esec Grão-Pará, criada em 2009, passou a se sobrepor à TI Kaxuyana-Tunayana – com presença de isolados – identificada e delimitada em 2015, a partir de processo iniciado em 2008.

No restante do território brasileiro que não incide na Amazônia Legal, são 21 casos envolvendo 14 UCs de Proteção Integral - sendo seis federais e oito estaduais - sobrepostas a 20 TIs. Entre as oito estaduais, criadas entre 1961 e 1995, seis se encontram no estado de São Paulo – entre a Capital, o Litoral e o Vale do Ribeira – uma no litoral catarinense e uma em Minas Gerais, a Dominial Indígena Riachão/Luiza do Vale. O PES Serra do Mar, criado em 1977, por exemplo, se sobrepõe a seis diferentes TIs ocupadas pelos Guarani Mbya. Na capital São Paulo, nos últimos anos, também foi instaurada a sobreposição entre o PES Jaraguá, criado em 1961, e a TI Jaraguá também ocupada pelos Guarani, cujo reestudo foi aprovado pela Funai em 2013, tendo sido a terra declarada pelo Ministério da Justiça em 2015.

Na região Nordeste, dos quatro casos de sobreposições entre TIs e UCs de Proteção Integral, três se encontram na Bahia. A TI Barra Velha, dos Pataxó, homologada em 1991, se sobrepõe integralmente ao Parna Monte Pascoal, criado em 1961. Também a TI Barra Velha do Monte Pascoal, área de reestudo da TI Barra Velha, identificada em 2014, se sobrepõe parcialmente (30%) à mesma UC. Além dessas, recentemente foi instaurado o caso da sobreposição territorial entre o Parque Nacional do Descobrimento, criado em 1999, e parte (14%) da TI Comexatiba (Cahy-Pequi), também dos Pataxó, identificada pela Funai em 2015, em processo iniciado em 2005. Em 2017 deu-se a oficialização de mais duas situações de sobreposições territoriais. Em Pernambuco, foi identificada a TI Pipipã com pouco mais de 63 mil hectares – a partir daí a Rebio Serra Negra, com extensão de 627 hectares, passou a ficar inteiramente sobreposta à TI. A Rebio representa menos de 1% da extensão da TI. No Rio de Janeiro, município de Paraty, foi identificada a TI Tekoha Jevy, sobreposta ao Parna Serra da Bocaina em 1.426 hectares, cerca de 62% de sua extensão total é de 1,3% da extensão do Parque.

Todos esses casos mencionados estão detalhados na Tabela 1.

## **Uso sustentável**

A grande maioria das situações de sobreposição territorial entre TIs e UCs de Uso Sustentável encontra-se na Amazônia Legal; são 26 casos envolvendo 22 TIs e 19 UCs, 13 federais e seis estaduais. Entre esses casos, 13 (11 TIs, oito Flonas, três FES) envolvem unidades que, embora admitam a permanência de populações tradicionais desde a instituição do SNUC (2000), se destinam prioritariamente à exploração madeireira empresarial, atividade incompatível com as Terras Indígenas.

Cumprir destacar que quatro das UCs dessa categoria se encontram sobrepostas parcialmente a três TIs com presença de povos isolados: Yanomami (RR), Kaxuyana-Tunayana (PA) e Riozinho do Envira (AC). A esses casos, somam-se ainda outras três TIs reservadas a povos isolados, regularizadas entre 2007 e 2016, que se sobrepõem parcialmente a duas Resex. São elas: a TI Jacareúba-Katawixi (AM), sobreposta em 19% à Resex Ituxi; e as TIs Piripikura (MT) e Kawahiva do Rio Pardo (MT), sobrepostas, respectivamente, em 1,5% e 0,6% à Resex Guariba-Roosevelt.

Atualmente, no Médio Solimões e Afluentes (AM), quatro TIs – Acapuri de Cima, Porto Praia, Jaquiri e Uati-Paraná –, identificadas entre os anos 1990 e 2000, se sobrepõem integralmente (ou quase) à Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá. Trata-se da primeira unidade da categoria, instituída a partir da recategorização, em 1996, da Estação Ecológica homônima, que havia sido criada em 1990 e destinada à proteção integral da natureza. Desde então, diversos coletivos classificados de modo genérico como ribeirinhos, pescadores ou caboclos passaram a se reconhecer como povos indígenas. Atualmente, conforme levantamento produzido por Deborah Lima e Rafael Barbi (2011), são cerca de 10 mil indígenas pertencentes a pelo menos dez povos: Kambeba/Omágua, Kokama, Kaixana, Kanamari, Katukina, Madiha/Kulina, Mayoruna, Miranha, Mura e Ticuna. Ainda conforme o levantamento, as quatro TIs supracitadas são apenas uma pequena parcela das TIs reivindicadas por aproximadamente 45 comunidades/aldeias distribuídas pelas RDSs Mamirauá e Amanã, além da Resex Auati-Paraná.

Situação semelhante ocorre na região do Baixo Tapajós e Arapiuns (PA), onde constam duas TIs munduruku declaradas em 2016 – Taquara e Bragança/Marituba –, que se encontram integralmente sobrepostas à Flona Tapajós, primeira unidade do tipo no Brasil, criada em 1974. Essas TIs estão vinculadas a coletivos que passaram a se reconhecer como indígenas em meados de 1998. Há ainda na região 14 TIs reivindicadas e sem providências, das quais oito se encontram no interior da Resex Tapajós-Arapiuns. São cerca de 7 mil indígenas em toda a região, pertencentes a 12 povos – Apiaká, Arapium, Arara Vermelha, Borari, Cara Preta, Jaraqui, Kumaruara, Maytapu, Munduruku, Tapajó, Tupaiu e Tupinambá.

No restante do território brasileiro que não incide na Amazônia Legal, há cinco casos de sobreposição entre cinco TIs e quatro UCs de Uso Sustentável. Na Paraíba, a Arie Manguezais da Foz do Rio Mamanguape, criada em 1985, se sobrepõe a 1,9% da área da TI Potiguara, homologada em 1991 (declarada em 1983), e a 14% da TI Potiguara de Monte-Mor; ambas habitadas pelos Potiguara. É importante ressaltar que por ser constituída por terras públicas ou privadas, a Arie não apresenta, a princípio, um dos tipos de sobreposições mais conflitantes. No Ceará, a TI Lagoa Encantada, dos Jenipapo-Canindé, declarada em 2011 a partir de processo iniciado em 1997, se sobrepõe em 82% à Resex Batoque, criada em 2003. Os outros dois casos se encontram na região sul do país. Em Santa Catarina, a TI Ibirama-La Klãnõ – dos Xokleng, Kaingang e Guaraní – declarada em 2003 em processo iniciado em 1997, instaurado para rever os limites de uma pequena área reservada pelo SPI em 1927, se encontra sobreposta em 9,5% de sua extensão à Arie Serra da Abelha, criada em 1996. No Rio Grande do Sul, a TI Mato Castelhano-Fág Ty Ka, dos Kaingang, identificada em 2016, a partir de processo iniciado em 2009, se sobrepõe a uma ínfima porção (1,3%) da Flona Passo Fundo.

Todos esses casos acima também estão detalhados na Tabela 1.

## Caminhos percorridos

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, quando de sua criação em 2000, indicou que *‘os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indígena deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação’* (Art. 57). Ao longo desses anos, mecanismos de desafetação ou redução dos limites de UCs ou de recategorização foram entendidos como mecanismos possíveis em situações de sobreposição territorial, principalmente com outros sujeitos que não povos e comunidades indígenas. Muitas recategorizações são resultado de uma luta por maior autonomia por parte da comunidade tradicional afetada, buscando uma gestão compartilhada que agregue benefícios à conservação e manutenção do modo de vida tradicional local presente antes do estabelecimento da UC em questão, embora o estabelecimento de Termos Compromissos (TCs) tenha se firmado principalmente na última década. Os TCs com populações tradicionais residentes em UCs de proteção integral, regulamentados pela Instrução Normativa nº 26/2012 (ICMBio, 2012) conforme previsto na regulamentação do SNUC (Brasil, 2002), são um instrumento do estado para formalizar e regular a situação da presença de populações humanas em unidades de conservação de proteção integral. Em uma análise na esfera federal, Talbot (2016) aponta que apesar da previsão legal e da potencialidade do instrumento para a gestão de conflitos, a implementação do Termo de Compromisso ocorre em um contexto em que existem diferentes interpretações sobre como utilizá-lo, bem como em um cenário de disputas ideológicas, o que ocasionaria baixo número de formalizações. Após sua análise, alguns outros TCs foram formalizados, mas além da alta demanda é importante destacar que os TCs são instrumentos transitórios, carecendo de renovação. Segundo o SNUC a desafetação só pode ser realizada mediante lei específica (Art. 22 §7º), embora nos últimos anos, mais de dez UCs já tenham sido alvo de desafetação via Medida Provisória, principalmente para acomodar hidrelétricas, ferrovias ou a grilagem de terras. Em 2018 o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional o uso de Medida Provisória para alterar a categoria, reduzir ou extinguir UCs, confirmando a prerrogativa do governo já prevista na Constituição de tramitar esse tipo de matéria via projetos de lei no Congresso. A MP é um instrumento legislativo excepcional no quadro jurídico brasileiro que se fundamenta na relevância e urgência do tema em questão, tem a força de lei, validade determinada e é editada pelo presidente, devendo ser aprovada pelo Legislativo para tornar-se lei perene. Embora a decisão não garanta reversibilidade às MPs já aplicadas, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>9</sup> fixa a inconstitucionalidade de edições de futuras MPs que esvaziem a salvaguarda ambiental (Josse *et al.* 2021). Essa foi uma vitória do movimento socioambientalista brasileiro e dos direitos constitucionais de toda a sociedade.

O regime jurídico de dupla afetação é um mecanismo emblemático: vem a ser o reconhecimento da possibilidade de compatibilização harmônica de ambas as figuras jurídicas, TI e UC, sem a perda de direitos originários e constitucionais, por meio de um plano de

---

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717. Diário Oficial da União de 13/04/2018. Disponível em: <https://isa.to/2PMU0eq>.

administração conjunta ou de gestão compartilhada, envolvendo as comunidades e órgãos envolvidos. Ele surge no cenário jurídico administrativo do Brasil em 2005, quando da homologação da Terra Indígena Raposa-Serra do Sol, em virtude da incidência total do Parna do Monte Roraima, criado em 1989 neste território dos Ingarikó, Macuxi: *‘o Parque Nacional do Monte Roraima é bem público da União submetido a regime jurídico de dupla afetação, destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios’* (Brasil, 2000b). Além deste primeiro caso, há outros três casos de sobreposição submetidos formalmente ao regime de dupla afetação: o Parna do Araguaia com a TI Inãwébohona (2006); Flona Santa Rosa do Purus (AC) com a TI Riozinho do Alto Envira (2012) e o Parna do Descobrimento (BA) com a TI Comexatiba (Cahy-Pequi). Destes casos, apenas o primeiro, após um longo processo de desentendimento, entendimento e diálogo, conseguiu consolidar um plano de administração conjunta, ou seja, um documento técnico-político orientador para guiar a gestão da área duplamente afetada – no caso, a integridade do Parna do Monte Roraima. Ferreira (2018) apresenta um diagnóstico analítico do longo e desafiador processo de construção desse plano de administração conjunta do Parque Nacional do Monte Roraima com a TIRSS denominado pelos Ingarikó de *“Pata Eseru”*, que significa “do jeito da terra” ou “do jeito do lugar”, e visou conciliar os objetivos de conservação da diversidade biológica da Serra de Pacaraima com a garantia dos direitos indígenas sobre suas terras e recursos. Segundo Ferreira (2018), o *Pata Eseru* revela a concepção de um modelo inovador de governança compartilhada da UC com as comunidades indígenas da TI Raposa Serra do Sol que ressalta *‘a plena abertura estatal em prol de uma cogestão do Parque pelos indígenas’*.

A cogestão entre Estado e associações locais comunitárias reconhecidas também é uma possibilidade para melhor funcionamento de outras áreas protegidas, como Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Almeida<sup>10</sup> defende que os dispositivos do SNUC e a reorganização do ICMBio introduziram entraves ao projeto inicial de administração das Reservas Extrativistas, outrora fundamentado na cooperação entre associações de moradores e governo, na forma de convênios, na participação de organizações de moradores tradicionais em um órgão especial do Ibama que reconhecia o caráter específico dessa unidade de conservação em relação às demais. De fato, o Decreto Federal Nº 98.863/1990 (Brasil, 1990) que criou a Reserva Extrativista do Alto Juruá (AC), a primeira Resex da história do Brasil, determina que *‘O IBAMA<sup>11</sup>, quando da implantação, proteção e administração da Reserva Extrativista do Alto Juruá, poderá celebrar convênios com as organizações legalmente constituídas, tais como cooperativas e associações existentes na Reserva, para definir as medidas que se fizerem necessárias à implantação da mesma’* (Art. 2), e essa norma orientou convênios para levantamentos socioeconômicos, cadastro de moradores e mapeamentos, dentre outros. Ou seja, segundo Almeida, há um retrocesso estrutural no projeto de autogestão das Resex e RDS que contraria a proposta de cogestão essencial ao conceito de Reservas Extrativistas, como territórios da União com usufruto por comunidades tradicionais, administrados por convênios entre associações comunitárias e o Estado, tendo sido a visão dos seringueiros de um modelo territorial baseado na posse coletiva e na autogestão substituída,

10 Nesta coleção, Seção 5. Os territórios indígenas e tradicionais protegem a biodiversidade?

11 O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) era o órgão responsável pela administração das UCs federais até a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007.



sem consulta aos interessados, por uma visão de “unidade de conservação” que se antepõe ao de “unidades de interesse social e ecológico”, o que subordina o bem viver de povos da floresta às regras formais das UCs, decididas pelo Estado. Embora essa reflexão tenha como alvo os territórios coletivos Resex e RDS, com trajetória histórica específica, e não a sobreposição de figuras jurídicas distintas, mas sim de modos de governança territorial, o entendimento da inflexão do Estado num diálogo democrático contínuo e crescente pode ser ampliado também para outras territorialidades coletivas tradicionais ou indígenas. De forma similar, Ferreira (2018), constatou que a fragmentação das políticas públicas estão na essência da cultura institucional patrimonialista do estado brasileiro que conformou esses órgãos, fortalecendo e reproduzindo nichos de poder que representavam interesses difusos e contraditórios, e nos conduz por uma valiosa análise institucional de tortuosos caminhos por políticas socioambientais que culminaram na publicação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas em 2012, com atenção especial ao significado dos vetos aplicados à proposta anteriormente aprovada pelo Conselho Nacional de Política Indigenista, e como eles reduziram a governança dos povos e comunidades indígenas sobre seus territórios, revelando o real autoritarismo e conservadorismo do estado brasileiro em relação aos povos indígenas.

Da mesma forma, para Ferreira (2018), o ‘*Pata Eseru*’, após um longo processo de aproximação e diálogo entre as comunidades Ingarikó e a equipe local do Parna Monte Roraima, único exemplo empírico em que o Regime Jurídico de Dupla Afetação foi implementado na perspectiva de transcender as contradições, não foi formalizado, tendo sido arquivado pelas instâncias hierárquicas superiores do órgão ambiental, constatando um elevado grau de ingerência dos atores externos sobre as decisões locais, e segundo a autora, evidenciando que o SNUC pode ser operado como um antissistema e que a integração entre as UCs e outras áreas protegidas e conservadas, em níveis escalares cada vez mais amplos, constitui um dos maiores desafios da política brasileira de áreas protegidas, ainda que a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas seja um marco importante para enfrentá-lo.

Tabela 1. Terras indígenas e sobreposições de unidades de conservação no Brasil\*\*\*

|                | Terra Indígena            |                  | Unidade de Conservação      |         | Sobreposição na TI |       |
|----------------|---------------------------|------------------|-----------------------------|---------|--------------------|-------|
|                | Nome                      | Situação atual   | Categoria/Nome*             | Criação | Área (ha)          | %     |
| AMAZÔNIA LEGAL |                           |                  |                             |         |                    |       |
| Acre           |                           |                  |                             |         |                    |       |
| 1              | Arara do Rio Amônia       | Declarada, 2009  | PARNA Serra do Divisor      | 1989    | 2.487              | 11,76 |
| 2              | Arara do Rio Amônia       | Declarada, 2009  | RESEX Alto Juruá            | 1990    | 12.227             | 57,84 |
| 3              | Arara/Igarapé Humaitá     | Homologada, 2006 | RESEX Riozinho da Liberdade | 2005    | 9.866              | 11,3  |
| 4              | Jaminawa /Envira          | Homologada, 2003 | FLONA Santa Rosa do Purus   | 2001    | 70.988             | 87,48 |
| 5              | Rio Gregório              | Declarada, 2007  | FES Rio Liberdade*          | 2004    | 42.557             | 21,92 |
| 6              | Rio Gregório              | Declarada, 2007  | RESEX Riozinho da Liberdade | 2005    | 2.880              | 1,48  |
| 7              | Riozinho do Alto Envira** | Homologada, 2012 | FLONA Santa Rosa do Purus   | 2001    | 6.378              | 2,43  |
| Amazonas       |                           |                  |                             |         |                    |       |
| 8              | Acapuri de Cima           | Declarada, 2000  | RDS Mamirauá*               | 1990    | 18.516             | 94,63 |
| 9              | Balaio                    | Homologada, 2009 | PARNA Pico da Neblina       | 1979    | 37.890             | 14,67 |
| 10             | Balaio                    | Homologada, 2009 | REBIO Morro dos Seis Lagos* | 1990    | 242.018            | 93,73 |
| 11             | Betânia                   | Homologada, 1995 | ARIE Javari-Buriti          | 1985    | 330                | 0,27  |
| 12             | Betânia                   | Homologada, 1995 | ESEC Jutaí-Solimões         | 1983    | 5.497              | 4,47  |

|               | Terra Indígena                     |                        | Unidade de Conservação |         | Sobreposição na TI |       |
|---------------|------------------------------------|------------------------|------------------------|---------|--------------------|-------|
|               | Nome                               | Situação atual         | Categoria/Nome*        | Criação | Área (ha)          | %     |
| 13            | Cué-Cué/ Marabitanas               | Declarada, 2013        | PARNA Pico da Neblina  | 1979    | 200.629            | 25,39 |
| 14            | Diahui                             | Homologada, 2004       | FLONA Humaitá          | 1998    | 31.604             | 66,6  |
| 15            | Inauini/Teuini                     | Homologada, 1997       | FLONA Mapiá-Inauini    | 1989    | 4.852              | 1,03  |
| 16            | Inauini/Teuini                     | Homologada, 1997       | FLONA Purus            | 1988    | 62.233             | 13,22 |
| 17            | Jacareúba/ Katawixi**              | Restrição de Uso, 2007 | PARNA Mapinguari       | 2008    | 586.261            | 96,08 |
| 18            | Jacareúba/ Katawixi**              | Restrição de Uso, 2007 | RESEX Ituxi            | 2008    | 19.083             | 3,13  |
| 19            | Jaquiri                            | Homologada, 1991       | RDS Mamirauá*          | 1990    | 1.885              | 100   |
| 20            | Médio Rio Negro II                 | Homologada, 1998       | PARNA Pico da Neblina  | 1979    | 48.946             | 15,48 |
| 21            | Porto Praia                        | Homologada, 2004       | RDS Mamirauá*          | 1990    | 4.170              | 100   |
| 22            | São Domingos do Jacapari e Estação | Homologada, 2009       | ESEC Jutai-Solimões    | 1983    | 31.853             | 23,77 |
| 23            | Uati-Paraná                        | Homologada, 1991       | RDS Mamirauá*          | 1990    | 9.558              | 7,49  |
| Amazonas/Pará |                                    |                        |                        |         |                    |       |
| 24            | Andirá-Marau                       | Homologada, 1986       | PARNA Amazônia         | 1974    | 89.593             | 11,25 |
| 25            | Kaxuyana-Tunayana**                | Identificada, 2015     | ESEC Grão-Pará*        | 2006    | 24.632             | 1,12  |
| 26            | Andirá-Marau                       | Homologada, 1986       | FLONA Pau-Rosa         | 2001    | 21.673             | 2,72  |
| 27            | Kaxuyana-Tunayana**                | Identificada, 2015     | FES Faro*              | 2006    | 389.389            | 17,83 |



|             | Terra Indígena                |                        | Unidade de Conservação      |         | Sobreposição na TI |       |
|-------------|-------------------------------|------------------------|-----------------------------|---------|--------------------|-------|
|             | Nome                          | Situação atual         | Categoria/Nome*             | Criação | Área (ha)          | %     |
| 28          | Kaxuyana-Tunayana**           | Identificada, 2015     | FES Trombetas*              | 2006    | 1.574.000          | 72,79 |
| Amapá       |                               |                        |                             |         |                    |       |
| 29          | Uaçá I e II                   | Homologada, 1991       | PARNA Cabo Orange           | 1980    | 13.023             | 2,76  |
| Mato Grosso |                               |                        |                             |         |                    |       |
| 30          | Apiaká do Pontal e Isolados** | Identificada, 2011     | PARNA Juruena               | 2006    | 978.175            | 97,92 |
| 31          | Apiaká do Pontal e Isolados** | Identificada, 2011     | RESEC Apiacás*              | 1992    | 109.280            | 10,94 |
| 32          | Enawenê Nawê                  | Homologada, 1996       | ESEC Iquê                   | 1981    | 219.719            | 29,3  |
| 33          | Kawahiva do Rio Pardo**       | Declarada, 2016        | RESEX Guariba-Roosevelt*    | 1996    | 2.640              | 0,64  |
| 34          | Piripkura**                   | Restrição de Uso, 2008 | RESEX Guariba-Roosevelt*    | 1996    | 3.885              | 1,6   |
| 35          | Portal do Encantado           | Declarada, 2010        | PES Serra de Santa Bárbara* | 1997    | 11.427             | 26,43 |
| 36          | Wedezé                        | Identificada, 2011     | RVS Quelônios do Araguaia*  | 2001    | 11.876             | 8,16  |
| Pará        |                               |                        |                             |         |                    |       |
| 37          | Bragança/ Marituba            | Declarada, 2016        | FLONA Tapajós               | 1974    | 13.627             | 100   |
| 38          | Munduruku-Taquara             | Declarada, 2016        | FLONA Tapajós               | 1974    | 25.580             | 100   |
| 39          | Sawré Muybu (Pimental)        | Identificada, 2016     | FLONA Itaituba II           | 1998    | 154.798            | 85,67 |

|           | Terra Indígena             |                  | Unidade de Conservação |         | Sobreposição na TI |       |
|-----------|----------------------------|------------------|------------------------|---------|--------------------|-------|
|           | Nome                       | Situação atual   | Categoria/Nome*        | Criação | Área (ha)          | %     |
| Rondônia  |                            |                  |                        |         |                    |       |
| 40        | Igarapé Lourdes            | Homologada, 1983 | REBIO Jaru             | 1961    | 13.017             | 6,64  |
| 41        | Massaco**                  | Homologada, 1998 | REBIO Guaporé          | 1982    | 409.772            | 97,2  |
| 42        | Rio Negro Ocaia (reestudo) | Declarada, 2011  | REBIO Rio Ouro Preto*  | 1990    | 33.067             | 25,28 |
| 43        | Rio Negro Ocaia (reestudo) | Declarada, 2011  | RESEX Rio Ouro Preto   | 1990    | 1.089              | 0,83  |
| 44        | Rio Negro Ocaia (reestudo) | Declarada, 2011  | RESEX Rio Pacaás Novos | 1995    | 95.220             | 72,78 |
| 45        | Uru-Eu-Wau-Wau             | Homologada, 1991 | PARNA Pacaás Novos     | 1979    | 709.024            | 37,78 |
| Roraima   |                            |                  |                        |         |                    |       |
| 46        | Raposa Serra do Sol        | Homologada, 2005 | PARNA Monte Roraima    | 1989    | 114.199            | 6,54  |
| 47        | Yanomami                   | Homologada, 1992 | FLONA Amazonas         | 1989    | 1.597.283          | 16,73 |
| 48        | Yanomami                   | Homologada, 1992 | PARNA Pico da Neblina  | 1979    | 1.125.324          | 11,78 |
| 49        | Yanomami                   | Homologada, 1992 | PES Serra do Aracá*    | 1990    | 1.525.794          | 15,98 |
| Tocantins |                            |                  |                        |         |                    |       |
| 50        | Inãwébohona                | Homologada, 2006 | PARNA Araguaia         | 1959    | 379.442            | 100   |
| 51        | Utaria Wyhyna/Iròdu Iràna  | Declarada, 2010  | PARNA Araguaia         | 1959    | 179.777            | 100   |

|                        | Terra Indígena                          |                                                           | Unidade de Conservação                            |         | Sobreposição na TI |       |
|------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|---------|--------------------|-------|
|                        | Nome                                    | Situação atual                                            | Categoria/Nome*                                   | Criação | Área (ha)          | %     |
| FORA DA AMAZÔNIA LEGAL |                                         |                                                           |                                                   |         |                    |       |
| Bahia                  |                                         |                                                           |                                                   |         |                    |       |
| 52                     | Barra Velha                             | Homologada, 1991                                          | PARNA Monte Pascoal (Parque Nacional e Histórico) | 1961    | 8.896              | 100   |
| 53                     | Barra Velha do Monte Pascoal (reestudo) | Identificada, 2008                                        | PARNA Monte Pascoal (Parque Nacional e Histórico) | 1961    | 13.623             | 30,93 |
| 54                     | Comexatiba (Cahy-Pequi)                 | Identificada, 2015                                        | PARNA Descobrimento                               | 1999    | 4.165              | 14,64 |
| Ceará                  |                                         |                                                           |                                                   |         |                    |       |
| 55                     | Lagoa Encantada                         | Declarada, 2011                                           | RESEX Batoque                                     | 2003    | 82                 | 4,75  |
| Minas Gerais           |                                         |                                                           |                                                   |         |                    |       |
| 56                     | Xakriabá (reestudo)                     | Identificada, 2014 (Suspensa/Justiça)                     | PARNA Cavernas do Peruaçu                         | 1999    | 18.629             | 43,22 |
| 57                     | Riachão/Luiza do Vale                   | Dominial Indígena Registrada no Cartório de Imóveis, 1979 | PES de Serra Nova                                 | 2004    | 7.274              | 72,9  |
| Paraíba                |                                         |                                                           |                                                   |         |                    |       |
| 58                     | Potiguara                               | Homologada, 1991                                          | ARIE Manguezais da Foz do Rio Mamanguape          | 1985    | 405                | 1,91  |
| 59                     | Potiguara de Monte-Mor                  | Declarada, 2007                                           | ARIE Manguezais da Foz do Rio Mamanguape          | 1985    | 1.145              | 15,08 |

|                   | Terra Indígena            |                    | Unidade de Conservação  |         | Sobreposição na TI |       |
|-------------------|---------------------------|--------------------|-------------------------|---------|--------------------|-------|
|                   | Nome                      | Situação atual     | Categoria/Nome*         | Criação | Área (ha)          | %     |
| Paraná            |                           |                    |                         |         |                    |       |
| 60                | Cerco Grande              | Identificada, 2016 | ESEC Guaraqueçaba       | 1982    | 516                | 36,78 |
| Pernambuco        |                           |                    |                         |         |                    |       |
| 61                | Pipipã                    | Identificada, 2017 | Rebio Serra Negra       | 1982    | 627                | 0,99  |
| Rio de Janeiro    |                           |                    |                         |         |                    |       |
| 62                | Guarani de Araponga       | Homologada, 1995   | PARNA Serra da Bocaina  | 1971    | 218                | 100   |
| 63                | Tekoha Jevy Parati        | Identificada, 2017 | PARNA Serra da Bocaina  | 1971    | 1.426              | 62,11 |
| Rio Grande do Sul |                           |                    |                         |         |                    |       |
| 64                | Mato Castelhana-FÁg TY KA | Identificada, 2016 | FLONA Passo Fundo       | 1968    | 1.307              | 36,64 |
| Santa Catarina    |                           |                    |                         |         |                    |       |
| 65                | Ibirama-La Klãnõ          | Declarada, 2003    | ARIE Serra da Abelha    | 1996    | 3.310              | 9,01  |
| 66                | Ibirama-La Klãnõ          | Declarada, 2003    | REBIO Sassafrás*        | 1977    | 360                | 0,98  |
| 67                | Morro dos Cavalos         | Declarada, 2008    | PES Serra do Tabuleiro* | 1975    | 1.777              | 83,43 |

|           | Terra Indígena                  |                                    | Unidade de Conservação |         | Sobreposição na TI |       |
|-----------|---------------------------------|------------------------------------|------------------------|---------|--------------------|-------|
|           | Nome                            | Situação atual                     | Categoria/Nome*        | Criação | Área (ha)          | %     |
| São Paulo |                                 |                                    |                        |         |                    |       |
| 68        | Boa Vista do Sertão do Promirim | Identificada, 2013                 | PES Serra do Mar*      | 1977    | 4.957              | 95,2  |
| 69        | Guarani do Aguapeú              | Homologada, 1998                   | PES Serra do Mar*      | 1977    | 1.899              | 42,67 |
| 70        | Jaraguá (reestudo)              | Declarada, 2015 (Suspensa/Justiça) | PES Jaraguá*           | 1961    | 298                | 56,02 |
| 71        | Pakurity (Ilha do Cardoso)      | Identificada, 2016                 | PES Ilha do Cardoso*   | 1962    | 5.810              | 100   |
| 72        | Peguaoty                        | Identificada, 2016                 | PES Carlos Botelho*    | 1982    | 5.094              | 82,16 |
| 73        | Peguaoty                        | Identificada, 2016                 | PES Intervales*        | 1995    | 696                | 11,23 |
| 74        | Peruíbe                         | Homologada, 1994                   | PES Serra do Mar*      | 1977    | 94                 | 19,83 |
| 75        | Ribeirão Silveira               | Declarada, 2008                    | PES Serra do Mar*      | 1977    | 4.881              | 58,29 |
| 76        | Rio Branco (do Itanhaém)        | Homologada, 1987                   | PES Serra do Mar*      | 1977    | 2.285              | 79,53 |
| 77        | Tenondé Porã                    | Declarada, 2016                    | PES Serra do Mar*      | 1977    | 9.853              | 61,29 |

\*Unidades de Conservação Estaduais

\*\*Referência de grupos indígenas isolados

\*\*\* Análise cartográfica realizada em set/2018. Após essa data nenhuma TI foi aprovada ou avançou em etapa de tramitação. Esta análise considerou apenas as TIs com algum perímetro oficialmente reconhecido, mas é importante atestar que há outras reivindicações em curso



## **BOX 1. Terras Indígenas e Unidades de Conservação: distorções causadas pela possibilidade de dupla afetação**

*Juliana de Paula Batista*<sup>12</sup>

Quando o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o caso Raposa Serra do Sol, em 2009, abriu-se a possibilidade para a dupla afetação de uma mesma área como Terra Indígena (TI) e Unidade de Conservação (UC) da natureza. Confira-se:

“(…) 15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE.

Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de ‘conservação’ e ‘preservação’ ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental.”<sup>13</sup>

Em que pese a decisão do caso Raposa Serra do Sol não ser vinculante, a dupla afetação vem gerando distorções que precisam ser mais bem dimensionadas. Exemplo disso pode ser aferido na Ação Cível Originária (ACO) nº 2.224, que tramita no STF. Na ação, o Estado de Mato Grosso questiona a demarcação da Terra Indígena Kayabi, Apiaká e Munduruku, homologada pelo Decreto Presidencial de 24 de abril de 2013.

Poucos meses antes da emissão do Decreto de homologação da TI, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso editou a Lei nº 9.888, de 08 de janeiro de 2013, e criou a Área de Preservação Ambiental (APA) Santa Rosa, totalmente sobreposta à Terra Indígena.

Quando a Lei foi editada, o estado já tinha total conhecimento da existência de uma TI na mesma localidade. Por que teria, então, constituído a unidade de conservação, notadamente em área preservada, sem riscos de degradação e de domínio da União? A resposta é simples. O estado possivelmente criou a UC para justificar um suposto “conflito federativo” com a União, que, nesta linha de raciocínio, estaria a demarcar terras indígenas em área na qual o ente federativo possuiria “interesse jurídico”. Dessa maneira, o Estado de Mato Grosso forjou sua legitimidade para propor ações judiciais que questionam a demarcação da TI. Sem a UC, faleceria ao estado a possibilidade de deduzir em juízo a anulação do processo de demarcação.

A demarcação da Terra Indígena Morro dos Cavalos também é questionada, dentre outros motivos, pela sobreposição parcial com o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Segundo o Estado de Santa Catarina, os indígenas ofereceriam “riscos”

<sup>12</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada.

<sup>13</sup> Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Petição nº 3.388/RR. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. DJe: 01.07.2010.

à conservação do Parque. O caso revela um curioso ímpeto conservacionista do estado, notadamente quando outras áreas da UC estão sendo desmatadas e invadidas sem que medidas eficazes sejam providenciadas.

Formalmente, a possibilidade de dupla afetação não está prevista na Constituição Federal de 1988. A partir da leitura do artigo 231, § 6º, da Constituição, pode-se afirmar que qualquer título ou ato incidente sobre terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas é nulo de pleno direito. Por isso, existindo sobreposição entre Unidades de Conservação e Terras Indígenas, a questão deveria ser resolvida em favor do direito originário dos indígenas, com a extinção e nulidade de atos anteriores ou posteriores que constituíram a UC.

A permanecer, porém, as sobreposições, há de se considerar que a Constituição assegurou aos indígenas sua organização social, costumes, crenças, tradições, bem como usos e costumes, de modo que a dupla afetação não poderia atingir, mitigar ou descaracterizar esses direitos.

Outra distorção recente, causada pela sobreposição de TIs e UCs, merece ser mencionada. Trata-se do Decreto nº 10.623/2021, que criou o programa “Adote um Parque”. Várias UCs sobrepostas a Terras Indígenas foram incluídas na iniciativa. Senão, vejamos:

**Tabela 2.** UCs sobrepostas a TIs que foram incluídas no Programa “Adote um Parque”

| UC                        | TI                          | Área de sobreposição (ha) | %     |
|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------|
| PARNA do Pico da Neblina  | Balaio                      | 244.191                   | 10,85 |
| PARNA do Pico da Neblina  | Cué-Cué/Marabitanas         | 199.032                   | 8,85  |
| PARNA do Pico da Neblina  | Médio Rio Negro II          | 49.114                    | 2,18  |
| PARNA do Pico da Neblina  | Yanomami                    | 1.130.580                 | 50,24 |
| PARNA do Juruena          | Apiaká do Pontal e Isolados | 976.699                   | 49,77 |
| FLONA do Amazonas         | Yanomami                    | 1.620.785                 | 86,65 |
| PARNA Mapinguari          | Jacareúba/Katawixi          | 585.980                   | 32,92 |
| PARNA da Amazônia         | Andirá-Marau                | 90.718                    | 8,47  |
| FLONA de Pau-Rosa         | Andirá-Marau                | 23.524                    | 2,36  |
| PARNA da Serra do Divisor | Arara do Rio Amônia         | 2.447                     | 0,29  |

|                              |                                    |                              |        |
|------------------------------|------------------------------------|------------------------------|--------|
| RESEX Ituxi                  | Jacareúba/Katawixi                 | 18.939                       | 2,42   |
| PARNA Pacaás Novos           | Uru-Eu-Wau-Wau                     | 711.920                      | 99,79  |
| PARNA do Cabo Orange         | Uaçá I e II                        | 13.221                       | 2,01   |
| REBIO do Guaporé             | Massaco                            | 409.579                      | 66,35  |
| RESEX Alto Juruá             | Arara do Rio Amônia                | 12.185                       | 2,30   |
| FLONA do Tapajós             | Bragança/Marituba                  | 13.292                       | 2,51   |
| FLONA do Tapajós             | Munduruku-Taquara                  | 25.286                       | 4,78   |
| FLONA de Humaitá             | Diahui                             | 30.485                       | 6,38   |
| FLONA de Itaituba II         | Sawré Muybu (Pimental)             | 154.633                      | 38,86  |
| FLONA Mapiá-Inauini          | Inauini/Teuini                     | 4.060                        | 1,10   |
| REBIO do Jaru                | Igarapé Lourdes                    | 13.150                       | 3,78   |
| RESEX Riozinho da Liberdade  | Arara/Igarapé Humaitá              | 10.566                       | 3,25   |
| RESEX Riozinho da Liberdade  | Rio Gregório                       | 55                           | 0,02   |
| ESEC de Jutaí-Solimões       | Betânia                            | 5.497                        | 1,91   |
| ESEC de Jutaí-Solimões       | São Domingos do Jacapari e Estação | 31.658                       | 11,01  |
| FLONA do Purus               | Inauini/Teuini                     | 61.558                       | 23,96  |
| FLONA de Santa Rosa do Purus | Jaminawa/Envira                    | 71.071                       | 30,82  |
| FLONA de Santa Rosa do Purus | Riozinho do Alto Envira            | 7.299                        | 3,17   |
| RESEX do Rio Ouro Preto      | Rio Negro Ocaia (reestudo)         | 1.030                        | 0,51   |
| PARNA do Monte Roraima       | Raposa Serra do Sol                | 122.188                      | 100,00 |
| ARIE Javari-Buriti           | Betânia                            | 337                          | 2,10   |
| UC Federal                   | TIs                                | Área total sobreposição (ha) |        |
| 24                           | 31 TIs                             | 6.641.079                    |        |

Fonte: Instituto Socioambiental.



Em razão do novo programa, a administração das UCs, logo, das TIs, passará a ser realizada pela iniciativa privada. A questão é que hoje essa “administração” é realizada pelo ICMbio. A inclusão de TIs no programa “Adote um Parque” é absolutamente inconstitucional, notadamente porque a Constituição, no artigo 231, § 4º, gravou as terras indígenas com as características da inalienabilidade e da indisponibilidade.

Portanto, é inadmissível – e perigoso – que UCs sobrepostas a TIs possam ser administradas pela iniciativa privada. Na TI Uru-Eu-Wau-Wau, por exemplo, que tem 99,79% da área sobreposta ao Parque Nacional de Picaás Novos, vivem grupos de indígenas isolados, extremamente vulneráveis e com os quais o Estado não deve forçar contato. Qualquer intermediação na área precisa ser realizada por agentes estatais capazes de lidar com as peculiaridades próprias dos povos indígenas. Mais ainda, com as singularidades que envolvem as questões dos povos que vivem em isolamento.

Pelo Decreto nº 10.623/2021, o Parna Monte Roraima, com 100% da área sobreposta à TI Raposa Serra do Sol, também passaria a ser “administrado” pela iniciativa privada, contrariando as condicionantes “viii” e “ix” fixadas no julgamento sobre a demarcação da citada TI e que conferiram ao ICMbio a administração da UC, se não vejamos:

“(viii) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio).

(ix) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena com a participação das comunidades indígenas, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes dos indígenas, podendo para tanto contar com a consultoria da FUNAI”.

A decisão do STF no caso Raposa criou distorções ao tornar o ICMbio “responsável” pela “administração do usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação”, visto que a própria Constituição gravou esse usufruto como “exclusivo” dos indígenas.

Ademais, com a edição do Decreto nº 7.747/2012, criou-se a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), que visa “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando

sua autonomia sociocultural”. É certo que a gestão das TIs e do usufruto exclusivo, tanto pela regra constitucional, quanto pela PNGATI, só pode ser realizado pelos próprios indígenas.

A questão da dupla afetação, contudo, pode estar próxima de um equacionamento mais razoável. Durante o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365, com repercussão geral reconhecida, o eminente Ministro Relator, Sr. Edson Fachin, conferiu solução mais acertada ao tema, ao considerar que, devido ao direito originário dos indígenas, “as políticas de proteção ambiental não podem interferir no exercício das atividades tradicionais dos índios”.

Para o Ministro,

“em se considerando que incumbe à União a proteção dos bens indígenas, e também incumbe-se da manutenção das Unidades de Conservação Federais, não compreendo existir incompatibilidade na chamada dupla afetação da área, assegurado o direito das comunidades de participarem das decisões acerca da administração das unidades, nos termos do artigo 15 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, em consonância com o exercício da posse permanente e usufruto da terra indígena”.

O caso deve voltar à pauta do STF em junho de 2022<sup>14</sup>, quando saberemos qual será o posicionamento definitivo do Tribunal.

O voto do Ministro Fachin inaugura a possibilidade de uma administração realmente compartilhada da área, com participação efetiva dos indígenas. Essa seria uma saída menos problemática para os casos de sobreposição, até mesmo porque é uma arbitrariedade que tais áreas sejam “administradas”, de forma unilateral, pelo ICMBio.

Todavia, segundo entendemos, novas UCs criadas por estados da federação, quando sobrepostas às Terras Indígenas, deveriam ser anuladas com fundamento na quebra do pacto federativo, ausência de competência dos estados para legislar sobre bens da União, assim como em virtude do direito originário dos povos indígenas. Nestes casos, a dupla afetação é incabível.

Não se pode olvidar que a criação de UCs é extremamente importante, mas sua criação ou a possibilidade de dupla afetação, não podem servir de subterfúgio para impedir demarcações, cercear culturas, ou substituir os indígenas na administração e gestão ativa de seus territórios e do meio ambiente.

14 Nota das Editoras: No dia 1º de junho de 2022, o julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº 1.017.365 foi excluído da sessão de 23/6/2022 pelo presidente do STF. Até 15 de novembro de 2022 não foi julgado. Ver tramitação em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>.

## 12.1.2. Sobreposições de unidades de conservação às terras quilombolas

*Julia Marques Dalla Costa*<sup>15</sup>

A partir de levantamento realizado em 2018<sup>16</sup>, o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contabilizou 40 Territórios Quilombolas (TQ) em sobreposição a 36 Unidades de Conservação (UC) federais, estaduais e municipal, de proteção integral (27) e de uso sustentável (9)<sup>17</sup>. Há seis casos de territórios que estão em sobreposição com duas UCs. A maior parte desse universo mapeado encontra-se no Sudeste (18 TQ), seguido pela região Norte (15 TQ), Nordeste (quatro TQ) e Sul (três TQ). Não foram identificados ainda casos no Centro-Oeste. Esse quantitativo de sobreposições, contudo, não pode ser tomado como definitivo, uma vez que a grande maioria dos territórios quilombolas ainda não teve seus limites identificados e delimitados pelo Estado e, portanto, não foram regularizados<sup>18</sup>. Assim, a estimativa deve aumentar.

Destaca-se que as comunidades quilombolas, ao final de um longo processo de regularização, recebem um título de domínio, de propriedade particular, que não pode ser vendido nem penhorado, além de ser imprescritível. A titulação de TQ em sobreposição somente é possível com a desafetação da UC, o que depende de projeto de lei aprovado no Congresso Nacional (art. 225 da Constituição Federal). Registra-se que apenas em duas situações ocorreu a desafetação de UC para viabilizar a titulação de TQ. Por meio da Lei nº 10.850, de 6 de julho de 2001, os Parques Estaduais de Jacupiranga e Intervales, em São Paulo, tiveram seus limites alterados, permitindo a titulação dos TQs Ivaporunduva, Maria Rosa, Pedro Cubas, Porto dos Pilões e São Pedro pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP)<sup>19</sup>.

Como a maior parte das UCs foi criada sem considerar as populações tradicionais que habitavam as áreas, a situação de sobreposição acarreta um grande ônus às comunidades, especialmente nas de proteção integral. Com esse impasse, normatizado sob o nome de “sobreposição de interesses do Estado”, as tentativas por conciliação entre os órgãos de governo passam dos 10 anos<sup>20</sup>. Em 2007 foram iniciadas tratativas para alcançar consenso em sete casos, mas apenas um chegou a uma resolução, entre a Comunidade Quilombola Santo Antônio e a área da Reserva Biológica do Guaporé (RO), segundo a qual foi reduzida em 82% a área a ser regularizada para o quilombo. Apenas recentemente, a partir de 2016, os primeiros resultados

15 Antropóloga e analista técnica de políticas sociais do Incra.

16 Nota das Editoras: No período 2019-2022, foram expedidos títulos referentes a mais 18 territórios, sendo três emitidos pelo Incra (um no Paraná e dois na Bahia); e os demais por órgãos fundiários estaduais: ITERMA (5); INTERPI (5); ITERPA (4); ITERTINS (1). Não há informações sobre eventuais superposições nesses territórios. Ver Incra. TÍTULOS EXPEDIDOS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/governanca-fundiaria>. Acesso em: 24 out. 2022.

17 Não está contabilizado neste levantamento o número de TQs inseridos em Áreas de Proteção Ambiental (APA). Contando as APAs, as sobreposições somam 316. O levantamento do Incra registra ainda uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) que incide no TQ Luziense, em Sergipe.

18 Há 287 territórios quilombolas com perímetro oficial no âmbito do Incra, de um universo de 1.794 processos de titulação.

19 A regularização fundiária de territórios quilombolas é atribuição concorrente da União, unidades da federação e municípios (Decreto nº 4.887/2003).

20 Nessa época, os órgãos envolvidos eram, de um lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Incra e a Fundação Cultural Palmares; e, de outro, Ministério do Meio Ambiente e ICMBio. Nessa instância não havia a participação das comunidades quilombolas de forma direta.

concretos começaram a surgir, por meio da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) entre Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e a Fundação Cultural Palmares (FCP), que busca soluções criativas às amarras legais específicas de cada área de atuação, por meio de participação das comunidades afetadas. Dessa forma, foi possível avançar, de forma dialogada, nas garantias constitucionais das partes envolvidas: a titulação das comunidades quilombolas (art. 68 do ADCT) e o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), viabilizando a publicação de estudos iniciais<sup>21</sup> (três casos<sup>22</sup>), Portarias de Reconhecimento (três casos<sup>23</sup>) e celebração de Termo de Compromisso entre o ICMBio e as comunidades (três casos<sup>24</sup>).

### Proteção integral

Os sete casos emblemáticos de sobreposição anteriormente mencionados são com UC de proteção integral e estão situados em diferentes estados, sendo a maior concentração na região Norte, na Amazônia:

1. Amapá: TQ Cunani (36.342,3459 ha) e Parna Cabo Orange (657.318,06 ha), a sobreposição é de 21.970 ha (representa 60% do TQ e 3% da UC);
2. Amazonas: TQ Tambor (719.880.6773 ha) e Parna Jaú (2.367.333,44 ha), a sobreposição é de 100% do TQ, que equivale a 30% do parque;
3. Minas Gerais: TQ Mumbuca (8.248,7398 ha) e Rebio da Mata Escura (50.892,39 ha), a sobreposição é de 6.216 hectares, que equivale a 75% do TQ e 12% da UC;
4. Pará: TQ Alto Trombetas 1 (161.719,4276 ha) e TQ Alto Trombetas 2 (189.657,8147 ha) estão totalmente inseridos na Rebio do Rio Trombetas (407.759,21 ha) e Flona de Saracá-Taquera (441.282,63 ha), o que corresponde a 49% da Rebio e 34% da Flona;
5. Santa Catarina e Rio Grande do Sul: TQ São Roque (7.327,6941 ha) e Parnas Aparados da Serra (13.141,05 ha) e da Serra Geral (17.301,89 ha), a sobreposição é de 1.489,38 ha no Parna Aparados da Serra (20% do TQ e 11% da UC) e 1.179,44 ha no Parna da Serra Geral (16% do TQ e 7% da UC);
6. São Paulo: TQ Cambury (1.007,5542 ha) e Parna Serra da Bocaina (106.566,42 ha), a sobreposição é total no TQ, que corresponde a 1% da UC;
7. Rondônia: TQ Santo Antônio do Guaporé (41.600 ha) e Rebio do Guaporé (615.771,56 ha), a sobreposição é total do TQ, o que equivale a 7% da UC. Como

21 Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), a primeira fase da regularização fundiária quilombola realizada pelo Incra.  
22 Cunani/AP; Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2/PA.  
23 Alto Trombetas 1 e 2/PA; e São Roque/SC.  
24 Santo Antônio do Guaporé/RO; São Roque/SC; e Tambor/AM, em fase final.

referido anteriormente, nesse caso, a solução alcançada entre as partes, após consulta à comunidade, foi desafetação de 7.221 ha da Rebio em favor dos quilombolas, que ainda está em curso. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda não apresentou projeto de lei para tanto junto ao Congresso Nacional.

A maior parte das UCs de proteção integral foi instituída sem considerar a presença das comunidades tradicionais e seus modos de vida específicos e, assim, esses grupos foram vítimas de violência por parte do Estado, muitas vezes por meio de retiradas forçadas de suas terras. Quando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi estabelecido em 2000<sup>25</sup>, sua regulamentação, pelo Decreto nº 4.340/2002, previa o instituto do *termo de compromisso* para a garantia da permanência das comunidades tradicionais dentro de UC até que fossem retiradas. Mesmo sendo um instrumento frágil, temporário, é uma garantia para a boa convivência entre comunidades e Estado, evitando abusos e estabelecendo limites, tendo em vista as particularidades de cada UC. Contudo, até hoje os termos de compromisso não foram firmados com todas as comunidades que estão nessa situação de sobreposição, o que fragiliza esses grupos perante o Estado. Como destacado anteriormente, apenas após um franco diálogo entre as instituições, e com a inserção das comunidades no processo, foi possível obter avanços.

Além dos casos já citados, foram mapeados outros 23 TQ em sobreposição com UC de proteção integral. Destes, apenas três tiveram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado (TQ Lapinha/MG; Alto da Serra do Mar/RJ; e Sacopã/RJ). O estudo inicial é essencial para um diálogo mais horizontal entre as instituições e comunidades. A partir dele, o Incra, a FCP e as comunidades têm oficializado os principais elementos formadores do grupo tradicional e, sobretudo, da sua territorialidade específica.

As demais sobreposições são:

1. Minas Gerais: TQ Vargem do Inhaí e Parna das Sempre-Vivas; TQ Lapinha e Parque Estadual Lagoa do Cajueiro; TQ Mata dos Crioulos e Parque Estadual Rio Preto;
2. Rio de Janeiro: TQ Alto da Serra do Mar e Parque Estadual Cunhambebe; TQ Sacopã e Parque Municipal José Guilherme Melquior; TQ Baía Formosa e Parque Estadual Costa do Sol; TQ Cafundá e TQ Camorim e Parque Estadual Pedra Branca; TQ Quilombo do Grotão e Parque Estadual Serra da Tiririca;
3. São Paulo: TQ Fazenda Picinguaba e Parque Estadual Serra do Mar; TQ Bombas e Parque Estadual Alto Ribeira (PETAR); TQ Santa Maria e Parque Estadual Lagamar de Cananeia;
4. Paraná: TQ Adelaide Maria Trindade Batista e Parque Estadual Palmas; TQ Apepú e Parna Iguaçu;

---

25 Lei nº 9.985/2000.



5. Sergipe: TQ Aningas e Rebio Santa Isabel; TQ Terra Dura e Coqueiral e TQ Cantagalo e Refúgio da Vida Selvagem (RVS) Mata do Junco;
6. Tocantins: TQ Povoador do Prata e Arredores e TQ Carrapato, Formiga e Ambrósio e Parna Nascentes do Rio Parnaíba; TQ Carrapato, Formiga e Ambrósio, TQ Mumbuca e TQ Boa Esperança e Parque Estadual Jalapão; TQ Margem do Rio Novo, Rio Preto e Riachão e Estação Ecológica (ESEC) Serra Geral do Tocantins;
7. Pará: TQ Cachoeira Porteira e Rebio do Rio Trombetas.

## **Uso sustentável**

Foram contabilizados pelo Incra 12 TQ em nove UC de uso sustentável. Desses casos, sete TQ estão na região Norte, quatro no Sudeste e um no Nordeste. Apenas cinco TQ tiveram o RTID publicado pelo Incra, estando três deles sobrepostos também a UC de proteção integral (TQ São Francisco do Paraguaçu/BA; Pedras Negras/RO; Cunani/AP; Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2/PA).

Dentre as UCs de uso sustentável, há seis Reservas Extrativistas sobrepostas a seis TQ. No Pará, o TQ São José da Mutuaca e a Resex Terra Grande-Pracuúba, na Ilha do Marajó; o TQ Cajueiro e a Resex Marinha Gurupi-Piriá, em Viseu; e TQ Fugidos do Rio Tucunaré e Resex Ipaú-Anilzinho. De acordo com as informações colhidas pelo Incra junto a essas comunidades quilombolas, as Resex foram criadas sem um amplo diálogo. Dessa forma, há certa tensão no relacionamento com o ICMBio. Contudo, nenhum desses territórios teve o RTID publicado pelo Incra e, assim, as tratativas entre os órgãos e as comunidades ainda é bastante incipiente.

Outra Resex na região amazônica é a estadual Pedras Negras, em Rondônia, que abarca o TQ Pedras Negras. De acordo com dados de sua criação, é reconhecida a ocupação tradicional de escravizados fugidos, tendo sido criada, em 1995, considerando esses grupos. O TQ Pedras Negras está em regularização pelo Incra, aguardando a Portaria de Reconhecimento ser emitida pela autarquia agrária. Esse ato, parte do procedimento de regularização fundiária quilombola, aproximará mais a comunidade da titulação definitiva.

Na Bahia, o TQ São Francisco do Paraguaçu foi parcialmente sobreposto pela Resex Baía Marinha do Iguape. A Resex, criada em 2000, teve sua área ampliada em 2009 sem consulta à comunidade quilombola e, com isso, acabou englobando a vila das moradias do quilombo. Em manifestação ao Incra, os quilombolas de São Francisco do Paraguaçu concordaram que a autarquia agrária seguisse com a regularização do TQ que está fora da UC, mas não abre mão da luta pelo território, seguindo com a demanda pela titulação de toda a área identificada como tradicionalmente ocupada. Com isso, foi publicada a Portaria de Reconhecimento do TQ em 2016 e, atualmente, aguarda a desapropriação pela Presidência da República da área sem a sobreposição para que o Incra prossiga com a titulação.

Em São Paulo, o Parque Estadual de Jacupiranga, criado em 1969, sem considerar as comunidades tradicionais habitantes da região, foi alterado, por meio da Lei Estadual nº 12.810, de 21 de fevereiro de 2008, para melhor comportar as diversidades que englobava, fruto de demanda dos moradores do parque. Nesse sentido, foi criada a Resex do Taquari, onde encontra-se o TQ Taquari, e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Quilombos da Barra do Turvo, englobando os TQ Cedro, Pedra Preta/Paraíso e Ribeirão Grande/Terra Seca.

Os TQ Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2 estão parcialmente sobrepostos à Floresta Nacional de Saracá-Taquera, em Oriximiná (PA). Como já abordado no tópico anterior, a outra parcela desses TQ está sobreposta à Rebio do Rio Trombetas e teve seus limites reconhecidos em 2018 pelas Portarias Incra nº 1.171 e 1.172 de 2018. Nota-se que a Flona de Saracá-Taquera, criada em 1989, permite a exploração madeireira e a mineração da bauxita. Atualmente, lá se localiza a maior mineração de bauxita no país, e os platôs incidem em grande parte no TQ Alto Trombetas 2 (ver também a Seção 17 desta coleção).

O TQ Cunani, além de parcialmente sobreposto ao Parna do Cabo Orange, foi englobado pela Floresta Estadual (Flota) do Amapá. A Flota, criada em 2006, com mais de 2 milhões de hectares, abrange 10 municípios do estado. Contudo, sua criação é um pouco controversa, uma vez que o Estado do Amapá não detinha, na época, terras próprias. Apenas em 2016 a União transferiu terras ao estado, com algumas condicionantes<sup>26</sup>, dentre elas a não transferência ao Estado do Amapá das terras dos TQ que já haviam sido identificados e delimitados oficialmente e aqueles cujos relatórios antropológicos fossem concluídos em até 20 meses da publicação do decreto. O TQ Cunani estava com seu RTID pronto desde 2015, aguardando acordo entre as instituições acerca de sua publicação, que ocorreu em 2016 (ver Tabela 3).

---

26 Decreto nº 8.713/2016, que regulamentou a Lei nº 10.304/2001. Entre os anexos do decreto, encontram-se os projetos de assentamento do Incra (Anexo III), as terras indígenas (Anexo II), áreas de interesse para criação de assentamentos (Tabela II), áreas para regularização quilombola (Tabela III) e UC (Anexo IV) que estão excluídas da transferência para o domínio do Estado do Amapá.



**Tabela 3.** Terras quilombolas e sobreposições de unidades de conservação

|                | Território Quilombola  |                    | Unidade de Conservação      |         | Sobreposição no TQ     |        |
|----------------|------------------------|--------------------|-----------------------------|---------|------------------------|--------|
|                | Nome                   | Situação atual     | Categoria/Nome              | Criação | Área (ha)              | %      |
| AMAZÔNIA LEGAL |                        |                    |                             |         |                        |        |
| Amazonas       |                        |                    |                             |         |                        |        |
| 1              | Tambor                 | Identificado, 2009 | PARNA Jaú                   | 1980    | 719.880                | 100,00 |
| Amapá          |                        |                    |                             |         |                        |        |
| 2              | Cunani                 | Identificado, 2016 | PARNA Cabo Orange           | 1980    | 21.970                 | 60,45  |
| 3              | Cunani                 | Identificado, 2016 | FLOTA Amapá*                | 2006    | 13.935                 | 38,34  |
| Amazonas/Pará  |                        |                    |                             |         |                        |        |
| 4              | São José da Mutuaca    | Em estudo          | RESEX Terra Grande-Pracuúba | 2006    | Ainda não identificada |        |
| 5              | Cajueiro               | Em estudo          | RESEX Gurupi-Piriá          | 2005    | Ainda não identificada |        |
| 6              | Fugido do Rio Tucunaré | Em estudo          | RESEX Ipaú-Anilzinho        | 2005    | Ainda não identificada |        |
| 7              | Alto Trombetas 1       | Reconhecido, 2018  | REBIO do Rio Trombetas      | 1979    | 103.781                | 64,17  |
| 8              | Alto Trombetas 1       | Reconhecido, 2018  | FLONA de Saracá-Taquera     | 1989    | 57.938                 | 35,83  |
| 9              | Alto Trombetas 2       | Reconhecido, 2018  | REBIO do Rio Trombetas      | 1979    | 95.864                 | 50,55  |
| 10             | Alto Trombetas 2       | Reconhecido, 2018  | FLONA de Saracá-Taquera     | 1989    | 93.794                 | 49,45  |



|           | Território Quilombola                                |                    | Unidade de Conservação              |         | Sobreposição no TQ     |        |
|-----------|------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------|---------|------------------------|--------|
|           | Nome                                                 | Situação atual     | Categoria/Nome                      | Criação | Área (ha)              | %      |
| 11        | Cachoeira Porteira                                   | Em estudo          | REBIO do Rio Trombetas              | 1979    | Ainda não identificada |        |
| Rondônia  |                                                      |                    |                                     |         |                        |        |
| 12        | Pedras Negras                                        | Identificado, 2011 | RESEX Pedras Negras*                | 1995    | 43.911                 | 100,00 |
| 13        | Santo Antônio                                        | Reconhecido, 2019  | REBIO do Guaporé                    | 1982    | 41.600                 | 100,00 |
| Tocantins |                                                      |                    |                                     |         |                        |        |
| 14        | Carrapato, Formiga e Ambrósio                        | Em estudo          | PARNA das Nascentes do Rio Parnaíba | 2002    | Ainda não identificada |        |
| 15        | Carrapato, Formiga e Ambrósio                        | Em estudo          | PES Jalapão*                        | 2001    | Ainda não identificada |        |
| 16        | Mumbuca                                              | Em estudo          | PES Jalapão*                        | 2001    | Ainda não identificada |        |
| 17        | Boa Esperança                                        | Em estudo          | PES Jalapão*                        | 2001    | Ainda não identificada |        |
| 18        | Povoado do Prata e Arredores                         | Em estudo          | PARNA das Nascentes do Rio Parnaíba | 2002    | Ainda não identificada |        |
| 19        | Margem do Rio Novo, Rio Preto e Riachão (ASCOMBOLAS) | Em estudo          | ESEC Serra Geral do Tocantins       | 2001    | Ainda não identificada |        |

|                        | Território Quilombola           |                    | Unidade de Conservação         |         | Sobreposição no TQ     |        |
|------------------------|---------------------------------|--------------------|--------------------------------|---------|------------------------|--------|
|                        | Nome                            | Situação atual     | Categoria/Nome                 | Criação | Área (ha)              | %      |
| FORA DA AMAZÔNIA LEGAL |                                 |                    |                                |         |                        |        |
| Bahia                  |                                 |                    |                                |         |                        |        |
| 20                     | São Francisco do Paraguaçu      | Reconhecido, 2016  | RESEX Marinha Baía do Iguape   | 2000    | 564,06                 | 11,00  |
| Minas Gerais           |                                 |                    |                                |         |                        |        |
| 21                     | Mumbuca MG                      | Identificado, 2009 | REBIO da Mata Escura           | 2003    | 8.248,74               | 100,00 |
| 22                     | Vargem do Inhaí                 | Em estudo          | PARNA das Sempre Vivas         | 2002    | Ainda não identificada |        |
| 23                     | Lapinha                         | Identificado, 2015 | PES Lagoa do Cajueiro*         | 1998    | 3.900                  | 51,55  |
| 24                     | Mata dos Crioulos               | Em estudo          | PES do Rio Preto*              | 1993    | Ainda não identificada |        |
| Paraná                 |                                 |                    |                                |         |                        |        |
| 25                     | Adelaide Maria Trindade Batista | Em estudo          | PES Palmas*                    | 2007    | Ainda não identificada |        |
| 26                     | Apepú                           | Em estudo          | PARNA do Iguaçu                | 1939    | Ainda não identificada |        |
| Rio de Janeiro         |                                 |                    |                                |         |                        |        |
| 27                     | Alto da Serra do Mar            | Reconhecido, 2016  | PES Cunhambebe*                | 2008    | 115                    | 35,21  |
| 28                     | Sacopã                          | Reconhecido, 2014  | P.M. José Guilherme Merquior** | 1992    | 0,55                   | 85,77  |
| 29                     | Baía Formosa                    | Em estudo          | PES Costa do Sol*              | 2011    | Ainda não identificada |        |

|                | Território Quilombola       |                    | Unidade de Conservação    |         | Sobreposição no TQ     |        |
|----------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------|---------|------------------------|--------|
|                | Nome                        | Situação atual     | Categoria/Nome            | Criação | Área (ha)              | %      |
| 30             | Cafundá                     | Em estudo          | PES da Pedra Branca*      | 1974    | Ainda não identificada |        |
| 31             | Camorim                     | Em estudo          | PES da Pedra Branca*      | 1974    | Ainda não identificada |        |
| 32             | Quilombo do Grotão          | Em estudo          | PES da Serra da Tiririca* | 1991    | Ainda não identificada |        |
| Santa Catarina |                             |                    |                           |         |                        |        |
| 33             | São Roque                   | Reconhecido, 2018  | PARNA Aparados da Serra   | 1959    | 1.489                  | 20,33  |
| 34             | São Roque                   | Reconhecido, 2018  | PARNA da Serra Geral      | 1992    | 1.179                  | 16,10  |
| São Paulo      |                             |                    |                           |         |                        |        |
| 35             | Cambury                     | Identificado, 2008 | PES Serra do Mar*         | 1977    | 1.008                  | 100,00 |
| 36             | Cambury                     | Identificado, 2008 | PARNA Serra da Bocaina    | 1971    | 889                    | 88,23  |
| 37             | Cedro                       | Em estudo          | PES Jaraguá*              | 1961    | Ainda não identificada |        |
| 38             | Pedra Preta/Paraíso         | Em estudo          | PES Ilha do Cardoso*      | 1962    | Ainda não identificada |        |
| 39             | Ribeirão Grande/ Terra Seca | Em estudo          | PES Carlos Botelho*       | 1982    | Ainda não identificada |        |
| 40             | Bombas                      | Em estudo          | PES Intervales*           | 1995    | Ainda não identificada |        |
| 41             | Santa Maria                 | Em estudo          | PES Serra do Mar*         | 1977    | Ainda não identificada |        |
| 42             | Taquari                     | Em estudo          | PES Serra do Mar*         | 1977    | Ainda não identificada |        |
| 43             | Fazenda Picinguaba          | Em estudo          | PES Serra do Mar*         | 1977    | Ainda não identificada |        |

|         | Território Quilombola  |                | Unidade de Conservação |         | Sobreposição no TQ     |   |
|---------|------------------------|----------------|------------------------|---------|------------------------|---|
|         | Nome                   | Situação atual | Categoria/Nome         | Criação | Área (ha)              | % |
| Sergipe |                        |                |                        |         |                        |   |
| 44      | Aningas                | Em estudo      | REBIO de Santa Isabel  | 1988    | Ainda não identificada |   |
| 45      | Terra Dura e Coqueiral | Em estudo      | RVS Mata do Junco      | 2007    | Ainda não identificada |   |
| 46      | Canta-Galo             | Em estudo      | RVS Mata do Junco      | 2007    | Ainda não identificada |   |

\*Unidades de Conservação Estaduais

\*\*Unidade de Conservação Municipal

\*\*\*Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)

\*\*\*\* Sobreposições com Áreas de Proteção Ambiental (APA) no Estado do MA foram identificadas 248; no PA são 21; na BA: 10; em MG: 1; no RJ: 2; em SP: 20; no PR: 8; AM: 1; AP: 2; SE: 1; TO: 2.

**BOX 2. Nota técnica sobre o Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021<sup>27</sup>**

*Associação Brasileira de Antropologia*

Em 13 de abril de 2021, foi publicado pelo presidente da República o Decreto nº 10.673, que “dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação (UCs) no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização”.

Estão incluídas no decreto nove UCs de proteção integral: 1) Floresta Nacional de Brasília - DF; 2) Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ; 3) Parque Nacional da Chapada dos Guimarães - MT; 4) Parque Nacional de Ubajara - CE; 5) Parque Nacional da Serra da Bocaina - RJ e SP; 6) Parque Nacional da Serra da Capivara - PI; 7) Parque Nacional da Serra da Bodoquena - MS; 8) Parque Nacional do Jaú - AM; 9) Parque Nacional de Anavilhanas - AM.

Em fevereiro de 2021, os ministros do Meio Ambiente (Ricardo Salles) e do Turismo (Gilson Machado Neto) já haviam anunciado que os estudos para concessão seriam realizados no âmbito de uma parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO<sup>28</sup>). Essa parceria dá prosseguimento a iniciativas similares já iniciadas junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>29</sup>.

Todas as UCs mencionadas no decreto possuem problemas de regularização fundiária e sobreposição às terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas (ver Quadro 1). Assim, a princípio, as concessões violam o direito desses grupos à consulta prévia, livre e informada, e evidenciam o papel do Estado brasileiro na execução de uma política abertamente contrária aos povos e comunidades tradicionais. Além da sobreposição territorial, esses grupos enfrentam outros conflitos decorrentes da ação de madeireiros, pecuaristas, especuladores imobiliários, entre outros agentes, sobre seus territórios e áreas protegidas. Nessa perspectiva, a Associação Brasileira de Antropologia considera que:

1. o decreto viola direitos de povos indígenas e tradicionais cujos territórios têm sido sobrepostos pela criação das referidas UCs;
2. a experiência de concessão de serviços em UCs no Brasil carece de análises e de debate público;

27 Nota das Editoras: Republicamos na íntegra a nota técnica da Associação Brasileira de Antropologia sobre conflitos decorrentes da sobreposição de unidades de conservação a territórios indígenas, quilombolas e tradicionais, especialmente no que diz respeito ao Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização, do governo 2019-2022. Também disponível em: [http://www.abant.org.br/files/20210609\\_60c0bf6e26c75.pdf](http://www.abant.org.br/files/20210609_60c0bf6e26c75.pdf).

28 Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/oito-unidades-de-conservacao-devem-ter-concessoes>.

29 Ver por exemplo: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Em-parceria-com-Ministerio-da-Agricultura-BNDES-estruturara-concessoes-florestais-no-Sul-e-no-Norte/>.



3. o decreto é oriundo de um contexto autoritário, no qual não foram publicizados: parecer do Conselho de Meio Ambiente, diagnósticos técnicos de caracterização socioambiental que considere os estudos científicos já realizados sobre essas áreas e análises de viabilidade e de preservação da sociobiodiversidade;
4. a proposta é orientada por um viés prevalentemente economicista que utiliza o discurso de insuficiência fiscal do Estado e do desenvolvimento sustentável do turismo como argumento para a defesa das concessões, comprometendo as funções públicas de instituições ambientais como o ICMBio e o Ibama.

## **1) VIOLAÇÃO DE DIREITOS DE POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS**

No Brasil existem 334 UCs federais e, de acordo com o “Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: a perspectiva da gestão” (INSTITUTO SEMEIA, 2020), a maioria não tem sua área total integralmente regularizada, incluindo-se os casos de sobreposição territorial a terras tradicionalmente ocupadas por distintos grupos étnicos.<sup>30</sup> Há conflitos em 86% das UCs no Brasil e 40% destas não possuem plano de manejo (PM). Apenas 23% o possuem aprovado e condizente com a realidade atual. Entre as UCs que possuem PM (60%), somente em 18% o PM está integralmente implementado. Cabe ressaltar que grande parte dessas UCs é resultado do trabalho de proteção e conservação da biodiversidade realizado por estas comunidades, previamente à sua institucionalização. A invisibilização das sobreposições territoriais e pendências fundiárias que as envolvem, assim como as situações de conflito dela decorrentes são, por sua vez, consequências de ineficiência e ineficácia da gestão da própria política pública. A exploração de atividades da indústria do turismo, nesse contexto, demanda, além da obediência a preceitos legais, mais critério e cautela. Estudos realizados sobre o turismo em áreas protegidas têm apontado para consequências indesejáveis e não previstas, como: aumento da especulação imobiliária, o aumento do custo de vida para a população local; aumento do preço da terra; superpopulação dos municípios em feriados e férias escolares; elitização do acesso às UCs através da cobrança de ingressos, e exclusão da população local do usufruto da área pública. Cabe ressaltar também que a concessão privada não é a única forma de gestão das UCs. Existem outras formas de parcerias, a exemplo do turismo de base comunitária, a cogestão e as parcerias técnicas com fundações que, malgrado alguns insucessos, apontam na direção de usos mais sustentáveis e mais afinados com as demandas das populações locais.

## **2) EXPERIÊNCIAS DE CONCESSÃO NO BRASIL**

O processo de concessão de serviços em UCs no Brasil se iniciou no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a concessão do Parque Nacional do Iguaçu, em 1999. Em 2011, no governo Dilma Rousseff, a agenda de parcerias público-privadas para

30 O Instituto Semeia é a ONG responsável pelos estudos e execução do Programa de Concessões de Parques Naturais, junto à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimento (PPI) do governo federal e ao BNDES. Disponível em: <https://www.semeia.org.br/relatorio2020/>.



UCs se estruturou com o Projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP<sup>31</sup>). Entretanto, foi no governo Temer, com a aprovação da **Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018**<sup>32</sup>, que o processo de concessão de UCs foi alavancado. Entre o final de 2018 e o início de 2019 foram assinados três contratos de concessão nos Parques Nacionais do Pau Brasil (BA), da Chapada dos Veadeiros (GO) e do Itatiaia (RJ/MG). Porém, até então, a agenda de parcerias para áreas protegidas estava sendo dirigida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, por meio do PAPP. Com o governo Bolsonaro, esta decisão passou a fazer parte da política do **Programa Nacional de Desestatização (PND)**, cuja condução é realizada pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. Esse conselho é composto pelo presidente da República, dirigentes das pastas de sete Ministérios, com destaque para o Ministério do Turismo, do Meio Ambiente e os presidentes do BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, entre outros. Em maio de 2019, o ministro Ricardo Salles, do Meio Ambiente, sinalizou a intenção do governo de repassar 20 parques nacionais à iniciativa privada, por meio de um modelo de concessão definido por ele como “toma que o filho é teu”<sup>33</sup>. Segundo Salles, a meta é manter uma participação mínima do governo, flexibilizando ao máximo as restrições impostas aos parceiros<sup>34</sup>. A partir de então, uma série de decretos, portarias e resoluções foram publicadas para ir “passando a boiada” nas concessões privadas das UCs, através do Programa de Desestatização do Governo Federal (ver Quadro 2).

Atualmente, sete Parques Nacionais já funcionam sob a gestão da iniciativa privada: Parque Nacional de Itatiaia (RJ e MG); Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO); Parque Nacional de Foz do Iguaçu (PR); Parque Nacional da Tijuca (RJ); Parque Nacional Pau Brasil (BA); Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ) e Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE). Onze UCs encontram-se em processo de concessão: Parques Nacionais de Aparados da Serra e Serra Geral - RS; Flona de Canela - RS; Flona de São Francisco de Paula - RS; Parque Nacional e Floresta Nacional de Brasília - DF; Parque Nacional de São Joaquim - SC; Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ; Parque Nacional do Iguaçu - PR; Parque Nacional de Jericoacoara - CE e Parque Nacional dos Lençóis - Maranhenses - MA<sup>35</sup>.

Ainda não há estudos com avaliações sobre os efeitos dessas concessões, mas aquela referente ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (PNLM) foi precedida de intensa mobilização e discussão, inclusive no Senado da República - referente ao PL nº 465/2018, ainda em tramitação<sup>36</sup>. Inúmeros estudos apontam, entretanto, a presença de conflitos nas áreas destinadas às concessões (disponíveis no Quadro 1 do presente documento). O exemplo do PNLM e o mapeamento de

31 Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

32 Cabe ressaltar que essa lei dispõe não somente sobre a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação, mediante procedimento licitatório, mas também sobre a dispensa de chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), com associações representativas das populações tradicionais para a exploração de atividades relacionadas ao uso público.

33 Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/toma-que-o-filho-e-teu-diz-salles-sobre-privatizar-unidades-de-conservacao>.

34 Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/noticia/202756>.

35 Fonte: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/lista-de-concessoes>.

36 Ver Nota Técnica nº 10/2019 – 4ª CCR. Ministério Público Federal. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT1020194CCRLimitesdoParqueNacionaldosLenisMaranhenses.pdf>.

conflitos preexistentes às concessões oferecem a medida dos riscos que se inter- põem na cena do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da Repú- blica e do Programa Nacional de Desestatização.

### **3) O CONTEXTO AUTORITÁRIO E A NEGAÇÃO DOS CONSELHOS**

O processo de discussão sobre concessão privada da gestão das UCs para empre- sas brasileiras e estrangeiras não foi amplamente debatido com a sociedade geral. Mas faz parte de uma “bancada de negócios” conduzida pelo Ministério do Turismo e do Meio Ambiente. Os estudos de viabilidade e de busca de potenciais investido- res foram delegados ao BNDES através do “Programa de Concessão de Unidades de Conservação”; e à UNESCO através de um “Acordo Internacional de Cooperação Técnica” junto ao Ministério do Turismo. No caso do BNDES foi realizada parceria com o Instituto Semeia, contemplando nove estados e quatro blocos. Desses esta- dos seis já assinaram contrato com o BNDES: bloco 1 (RS); bloco 2 (MS, GO e AM); bloco 3 (MG e SC); e bloco 4 (BA, PE e TO).

O “Guia Prático para Parcerias com Parques”, publicado pelo Instituto Semeia, apre- senta os fluxos a serem seguidos para a realização da concessão. Porém, no que se refere aos “estudos especializados”, que fazem parte da fase de “pré-avaliação” do processo de concessão, estes se baseiam somente no plano de manejo. E tem como objetivo a avaliação do potencial de visitação e das estruturas a serem instaladas no parque, para auxiliar o estabelecimento dos níveis exigidos de investimentos<sup>37</sup>. É preocupante a ausência de questões relacionadas às regularizações fundiárias e aos conflitos territoriais que envolvem povos e comunidades tradicionais. Os estu- dos a serem realizados através da UNESCO estão em fase de licitação. Os critérios desses estudos não estão disponíveis ao público em geral. Causa estranheza a fal- ta de transparência das decisões do governo federal relacionadas ao processo de concessão, à participação dos conselhos ambientais e das representações da po- pulação diretamente envolvida, que vive nos parques ou em seu entorno. Decisão que não considera ainda o contexto de pandemia do COVID-19 e que traz enorme preocupação frente ao contexto explícito de desmonte das políticas e instituições ambientais da conjuntura atual.

### **4) O VIÉS ECONOMICISTA DAS CONCESSÕES E A FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTI- CAS E INSTITUIÇÕES AMBIENTAIS**

A gestão de áreas protegidas públicas por empresas privadas vem se revelando, na sua maioria, por uma perspectiva de viés estritamente mercadológico; em de- trimento dos objetivos principais de conservação que justificaram a criação dessas áreas. O modelo de concessão aplicado nos parques recém-concedidos, tem como critério principal de julgamento a maior outorga fixa, ou seja, o maior valor pago diretamente ao governo e tem como principal foco a exploração turística para vi-

37 Fonte: [https://semeia.org.br/arquivos/2019\\_Guia\\_pratico\\_de\\_Parcerias\\_em\\_Parques.pdf](https://semeia.org.br/arquivos/2019_Guia_pratico_de_Parcerias_em_Parques.pdf).



sitação das áreas públicas. De acordo com nota<sup>38</sup> da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASCEMA), os contratos de concessão oferecem à iniciativa privada a exploração de diversos negócios, como hospedagem, alimentação, transporte, venda de lembranças e atividades de lazer. Fato que causa preocupação, visto que a finalidade de conservação e proteção das UCs fica em segundo plano. A forma como se dará o apoio a essas atividades turísticas e a gestão das UCs pelas entidades privadas, antes atributos do ICMBio, ainda é desconhecida. Inquietações são justificadas pela falta de transparência no processo de concessão e pela fragilização dos órgãos ambientais nesse contexto, ver nota da ASCEMA sobre intervenção militar no ICMBio<sup>39</sup> e reestruturação do MMA<sup>40</sup>. De acordo com “Diagnóstico do Uso Público em Parques Brasileiros: a perspectiva da gestão (2021)”, o ICMBio teve seu orçamento total reduzido de R\$791 milhões em 2019, para R\$596 milhões em 2020. Não obstante, o quadro de funcionários do órgão também sofreu reduções sob a justificativa de ganhos de eficiência administrativa. Em alguns casos, resultou na destinação de um maior número de UCs sob a responsabilidade de um único gestor. Cenário que vem provocando o desmantelamento das condições financeiras de manter as UCs no Brasil e o enfraquecimento da gestão e ação do ICMBio e seus servidores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Associação Brasileira de Antropologia conclui que estão em situação de risco os povos e comunidades tradicionais que habitam nos territórios dessas UCs e seu entorno e reitera que cabe ao Estado Brasileiro e às instituições a ele vinculadas, bem como à UNESCO, garantir aos grupos étnicos o direito à informação, consulta e transparência no processo de concessão das UCs, conforme preconiza a Convenção 169 da OIT. Espera, ademais, que, em primeiro lugar, sejam realizados os procedimentos de regularização fundiária, incluindo os casos de sobreposição territorial, em absoluta observância aos direitos dos povos e comunidades tradicionais.

A Associação Brasileira de Antropologia ressalta a gravidade relativa ao impacto ambiental advindo da política de desestatização considerando o impacto dos projetos turísticos na fauna e flora das Unidades de Conservação. Ademais, parece contraditório que as Unidades de Conservação, que a rigor teriam como objetivo precípuo a garantia do patrimônio genético e ambiental do país, serem repassadas para grupos com interesses nitidamente econômicos com implicações diretas em ações de desmatamento e devastação. A desapropriação das áreas para implantação das UCs sempre esteve fundamentada em um argumento relacionado à desapropriação para fins de interesse público, portanto, as medidas definidas pelo Decreto nº 10.673 de abril de 2021 desvirtuam os reais objetivos de criação das unidades uma vez que está em jogo uma política de privatização.

38 Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Concessões-ICMBio-.pdf>.

39 Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/02/ASCEMA-Nota-Decreto-Regimento-ICMBio.pdf>.

40 Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Nota-estrutura-MMA-2020.pdf>.

**QUADRO 1.** Conflitos em Unidades de Conservação incluídas no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e no Programa Nacional de Desestatização

| UC                                            | CATEGORIA         | BIOMA          | ÁREA         | CRIAÇÃO | PM       | SITUAÇÃO FUNDIÁRIA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | CONFLITOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------|-------------------|----------------|--------------|---------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Floresta Nacional de Brasília - DF            | Uso Sustentável   | Cerrado        | 9.336,14 ha  | 1961    | SIM 2016 | Sobreposição a terras de particulares e terras públicas, estas de propriedade da Terracap (Companhia Imobiliária de Brasília), empresa pública do Distrito Federal Instituída pela Lei no 5.861/1972, que tem por objetivo a promoção dos interesses imobiliários do Distrito Federal. Algumas áreas que compõe a Flona foram desapropriadas de particulares ou espólios. Tramita no Senado o projeto de Lei no 4.379/2020, de autoria do Senador Izalci Lucas (PSDB-DF) que visa alterar o decreto de criação da Flona <sup>41</sup> . | <ul style="list-style-type: none"><li>• Comunidades Orla do Descoberto; Chapadinha; Assentamento Gabriela Monteiro e Assentamento Bentinho.</li><li>• Invasões, ocupações desordenadas, especulação imobiliária, desmatamento e outras atividades agrícolas.</li></ul>                                                                                                                                                                |
| Parque Nacional da Serra dos Órgãos - RJ      | Proteção Integral | Mata Atlântica | 20.020,75 ha | 1939    | SIM 2008 | De acordo com Rocha (2002) o Parna possui menos de 30% de sua área regularizada. “Existem áreas que estão sob a posse do parque, mas sem documentos que comprovem a propriedade da terra; áreas sobre as quais a União adquiriu a propriedade, mas não detém a posse da terra; áreas em que o parque não tem nem a propriedade nem a posse da terra” (ROCHA, 2002, p. 41)*. No ano de 2008 foi assinado o decreto de ampliação do Parna que passou para 20.024 ha.                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Comunidades Granja Guarani; Ingá/Cascata dos Amores; Corta Vento; Quebra Frascos/Jardim Serrano; Jacó; Cascatinha; Caxambu; Santo Aleixo; Caneca Fina; Limoeiro; Barreira; Garrafão; Monte Olivete e Bonfim que teve sua área incorporada pelo Parque<sup>42</sup>.</li><li>• Caça, coleta de plantas, queimadas, desmatamento, visitação irregular, captação de água<sup>43</sup>.</li></ul> |
| Parque Nacional da Chapada dos Guimarães - MT | Proteção Integral | Cerrado        | 32.769,55 ha | 1989    | SIM 2009 | De acordo com levantamento do Ibama de 1995 a situação fundiária das áreas que compõem a UC, distribui-se em: áreas em processo de regularização (18,47%), áreas sob o domínio da União (17,37) e áreas de particulares (64,16%). Em 1990, foi realizado um levantamento das áreas não regularizadas para identificação de seus ocupantes, o que resultou em: identificação de 122 imóveis, pertencentes a 106 proprietários e 10 posseiros. São conhecidas 144 ocupações e 152 ocupantes no interior do parque.                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Comunidades Cachoeira do Bom Jardim; Vale da Bênção; Rio dos Peixes; Copixó do Ouro; Arraial dos Freitas; São Jerônimo e Comunidade do Médico, relacionados à ocupação, extração de recursos naturais, caça, pesca predatória, desmatamento, queimadas, garimpos<sup>44</sup>.</li></ul>                                                                                                      |
| Parque Nacional de Ubajara - CE               | Proteção Integral | Caatinga       | 6.269,51 ha  | 1959    | SIM 2002 | De acordo com o ICMBio em 1973 a área de 563 ha do Parque Nacional de Ubajara foi declarada de interesse social para fins de desapropriação dos imóveis particulares. Araújo (2008) ao analisar a população do distrito de Araticum no entorno do Parque indica que parte das 133 famílias que moravam na área do parque não receberam nenhuma indenização, passando a trabalhar em terra de terceiros. No ano de 2002 a área do parque foi ampliada por meio de decreto.                                                               | <ul style="list-style-type: none"><li>• Comunidades Araticum, Torre; Santa Bárbara; Murimbeca; Gavião; Vila Nova; Sítio Amazonas e Gameleira.</li><li>• Expansão humana, queimadas, desmatamento, agricultura em áreas proibidas, extrativismo clandestino (madeira, palmito, areia), caça e pesca predatórias, comércio ilegal de animais silvestres<sup>45</sup>.</li></ul>                                                         |

41 Plano de manejo da Flona, disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/DCOM\\_plano\\_de\\_manejo\\_Flona\\_de\\_Brasilia\\_Diagnostico.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/DCOM_plano_de_manejo_Flona_de_Brasilia_Diagnostico.pdf); Projeto de Lei no 4.379, de 2020, disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144393>.

42 Estudo disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/7/10>.

43 Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradosorgaos/o-que-fazemos/gestao-e-manejo.html>.

44 Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna\\_chapada-dos-guimaraes.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_chapada-dos-guimaraes.pdf).

45 Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaubajara/planos-de-manejo>.

| UC                                          | CATEGORIA         | BIOMA          | ÁREA          | CRIAÇÃO | PM       | SITUAÇÃO FUNDIÁRIA                                                                                                                                                                                                                                                                               | CONFLITOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------|-------------------|----------------|---------------|---------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parque Nacional da Serra da Bocaina SP e RJ | Proteção Integral | Mata Atlântica | 106.566,42 ha | 1971    | SIM 2002 | O Parna é uma unidade de conservação habitada, onde as questões fundiárias não foram solucionadas. O estudo da situação fundiária feito pelo plano de manejo é carente em informações sobre as ocupações da área do parque.                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• TQ Cambury (1.007,5542 ha), onde a sobreposição é total no TQ e que corresponde a 1% da UC; TI Guarani de Araponga, homologada e registrada no SPI – Povo Guarani; TI Tekoha Jevy, sobreposta em 1.426 hectares, cerca de 62% de sua extensão total e de 1,3% da extensão do Parque. Identificada. Povos Guarani, Guarani Mbya e Guarani Nandeva. De acordo com o ICMBio estas populações se localizam e incluem: TI no Estado do Rio de Janeiro: Araponga; Guarani-Araponga (interior do parque); Parati-Mirim. TI no Estado de São Paulo: Aldeia Itaoca; Arariba; Boa Vista do Sertão do Promirim; Guarani do Aguapeu; Guarani do Ribeirão Silveira; Icatu; Ilha Cardoso; Serra dos Itatins (Itairi); Jaraguá; Krukutu; Peruíbe; Rio Branco-Itanhaém e Vanuire. O Quilombo de Campinho e os seguintes Assentamentos Rurais: Fazenda Barra Grande; Fazenda São Roque; Fazenda Taquari e Fazenda Serraria (assentamento com recurso na Justiça contra a desapropriação). Há também comunidades: São Roque (Paraty), Penha (Paraty), Trindade (Paraty), Olaria (Barreirinha, São José do Barreiro), Tomé Antônio (São José do Barreiro) e Mambucaba (Angra dos Reis). Comunidades em Paraty (RJ): Coriscão; Graúna; Pedra Branca; Patrimônio; Trindade; Taquari e São Roque. Comunidades em São José do Barreiro (SP): Estiva; Fazenda Pinheiro; Vale do Veados; Olaria; Onça; Jardim; Quilombo; Rio da Prata; Pessegueiro; Limeira; Bocaina do Alto; Cabana do Pai Tomaz; Condomínio Serra da Bocaina; Fazenda Barreirinha; Floresta; Fazenda Flora Mariana; Sítio das Garrafas e Vale Rio Bonito. Comunidades em Areias (SP): Tomé Antônio; Fazenda da Entrada e Taquaral. Comunidade em Cunha (SP): Estrada Paraty-cunha. Os problemas apontados pelo ICMBio foram: Situação fundiária, desmatamento, caça, pesca predatória, extrativismo clandestino (palmito, candeia), atividades agrícolas, incêndio, queimada, especulação imobiliária<sup>46</sup>.</li></ul> |
| Parque Nacional da Serra da Capivara - PI   | Proteção Integral | Caatinga       | 100.764,19ha  | 1979    | SIM 2019 | Segundo o plano de manejo há uma divisão em polígonos da área do Parque, onde esses englobam propriedades total ou parcialmente sobrepostas ao parque, onde os processos de regularização fundiária ainda não foram concluídos.                                                                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Existem TI, TQ e patrimônio arqueológico. Foram localizadas também a comunidade do Zabelê, Capelinha; Sítio do Mocó; Barreiro Grande; Barreirinho e São Pedro. Dentre os conflitos há exploração de recursos naturais, demarcação de terras <sup>47</sup></li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Parque Nacional da Serra da Bodoquena - MS  | Proteção Integral | Cerrado        | 77.021,58ha   | 2000    | SIM 2013 | Em 2013 com o lançamento do plano de manejo a maior discussão foi a questão fundiária do parque, que tinha 83% de seu território não regular. Um elemento que tem inviabilizado o processo de regularização são as áreas com impedimento documental, disputa judicial ou problemas na matrícula. | <ul style="list-style-type: none"><li>• TI Kadiwéu onde vivem 4 povos das etnias Chamacoco, Kadiwéu, Kinikina e Terena.</li><li>• Conflito ambiental com grandes lavouras, pecuária bovina, caça e pesca<sup>48</sup>.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

46 Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/ato\\_normativo/UC/1704\\_20141002\\_172253.pdf](https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/1704_20141002_172253.pdf).

47 Disponível em: <http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/color/levantamentoconf.pdf>.

48 Disponível em: <https://superbiz.site/storage/5eea74b015c97f292611a5bc/arquivos/files/94f2c939430aa61665daaa3dab49f5c61605708443124.pdf>.

| UC                                  | CATEGORIA         | BIOMA    | ÁREA         | CRIAÇÃO | PM       | SITUAÇÃO FUNDIÁRIA                                                                                                                                                                                                                               | CONFLITOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------|-------------------|----------|--------------|---------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Parque Nacional do Jaú - AM         | Proteção Integral | Amazônia | 2.367.333,44 | 1980    | SIM 2000 | De acordo com o plano de manejo, a situação fundiária do Parna se encontra com a seguinte situação: possui terras devolutas do Estado do Amazonas; terras sob domínio privado e terras de apossamento das populações tradicionais. <sup>49</sup> | <ul style="list-style-type: none"><li>• TQ Tambor (719.880.6773 ha), dentro da UC com sobreposição de 100% do TQ, que equivale a 30% do parque<sup>50</sup>. Comunidade Seringalzinho, próximo ao Rio Jaú e outras sete comunidades nos rios Unini e Paunino: São José do Aracu; Vista Alegre; Floresta; Manapana; Tapiira; Democracia e Lago das Pedras<sup>51</sup>.</li><li>• Conflitos entre as comunidades e invasores descritos no plano de manejo. Pesca e caça comercial, retirada de madeira, visitação inadequada<sup>52</sup>.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Parque Nacional de Anavilhanas - AM | Proteção Integral | Amazônia | 350.469,8 ha | 1981    | SIM 2017 | Segundo o plano de manejo é uma área com a situação fundiária regular. Das 54 famílias que existiam nas terras de Anavilhanas, a maioria foi cadastrada, indenizada e realocada.                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• 53 famílias residiam no interior do Parque antes da criação do mesmo. Atualmente, aproximadamente 100 comunidades residem no entorno destas áreas. Parna Jaú: Vista Alegre (Rio Unini); Floresta (Rio Unini); Lago das Pombas (Rio Unini); Manapana (Rio Unini); Tapiira (Rio Unini); Democracia (Rio Unini); Tambor (Rio Jaú); Lázaro (Rio Jaú); Patauá (Rio Jaú); Cachoeira (Rio Jaú); Seringalzinho (Rio Jaú). Resex Unini: Patauá; Terra Nova; Lago das Pedras; Vila Nova. PAREST Rio Negro - Setor Norte: Airão Velho; Santo Elias; Mirituba; Igrejinha; Castanho; São Pedro. APA Margem Direita do Rio Negro - Setor Paduari-Solimões: Bom Jesus do Paduari; Mirapinima; Pacatuba; Madadá; Aracari; Sobrado. RDS do Rio Negro: Tiririca; Santo Antônio; Marajá; Fazenda Vista Alegre; Nova Esperança; Terra Preta; Camará; Carão; Tumbira; Santa Helena dos Ingleses; Saracá; 15 de Setembro; São Tomé; Nossa Senhora de Fátima; Nossa Senhora da Conceição; Nossa Senhora do Perpétuo Socorro; São Francisco; Santo Antônio; Nova Aliança; Terra Santa. APA Margem Esquerda do Rio Negro - Setor Aturiá-Apuauzinho: Lago Aturiá; Nova Esperança (RA); Nova Aliança; Nova Esperança; Santa Isabel; Costa do Ubin; Nova Canaã Lado do Aruaú; Lindo Amanhecer; Nova Jerusalém; Monte Sinai; Maravilha; São Tomé; Igarapé Açu Pequeno. RDS Puranga Conquista: Barreirinha; Boa Esperança; Nova Esperança (RC); Nova Canaã; São Sebastião do Cuieiras; Três Unidos; Pagodão; Vila Nova do Chita; Mucura; Terra Preta; Santa Maria; Jaraqui A; Jaraqui B; Bela Vista do Jaraqui; Araras; Baixote; Caioé; Tatu (uma parte da comunidade fica na RDS Puranga Conquista); Deus Proverá. RDS do Tupé: Tatu (uma parte da comunidade fica na RDS do Tupé); São João do Tupé; Colônia Central; Julião; Livramento Agrovila. APA Margem Esquerda do Rio Negro – Setor Tarumã-Açu/Tarumã-Mirim: São Sebastião; Três Galhos; Elbenezer; N. Sra. Fátima; Do Abelha; N. Sra. Auxiliadora.</li><li>• Exploração dos recursos naturais, caça, pesca, extração de madeira.<sup>53</sup></li></ul> |

Fonte: Comitê Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos-ABA (2021).

\* Obras citadas: ROCHA, L. G. M. Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. 2002. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense; ARAUJO, V. T. O entorno do Parque Nacional de Ubajara-CE: caracterização socioambiental do Distrito de Araticum, Fortaleza – CE. 2008. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRODEMA) e Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

49 Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna\\_jau\\_pm.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_jau_pm.pdf).

50 Fundação Vitória Amazônica. “Os moradores do Parque Nacional do Jaú: censo e levantamento socioeconômico”. FVA, Manaus, 1996. H. T. Barreto Filho. Da Nação ao planeta através da natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira. 2001. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

51 Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna\\_jau\\_pm.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_jau_pm.pdf).

52 Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/arp/593>.

53 Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano\\_manejo\\_parna\\_de\\_anavilhanas.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_manejo_parna_de_anavilhanas.pdf).



**QUADRO 2.** Legislação federal referente à concessão de serviços em unidades de conservação a partir de 2018

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Lei nº 13.668, de 28 de maio de 2018.</b><sup>54</sup> Dispõe sobre a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação em contato com a natureza, mediante procedimento licitatório. O instrumento também dispensa o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), com associações representativas das populações tradicionais para a exploração de atividades relacionadas ao uso público.</li></ul>                                      |
| Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13668.htm</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Resolução nº 79, de 21 de agosto de 2019.</b> Opina pela qualificação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI e pela inclusão no Programa Nacional de Desestatização – PND das unidades de conservação Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, Parque Nacional de Jericoacoara e Parque Nacional do Iguaçu, para fins de concessão da prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, à conservação, à proteção e à gestão das unidades.</li></ul>                                                                                                                                |
| Disponível em: <a href="https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-79-de-21-de-agosto-de-2019-214052614">https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-79-de-21-de-agosto-de-2019-214052614</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Portaria conjunta nº 453, de 22 de julho de 2019.</b> Institui Comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Disponível em: <a href="https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&amp;legislacao=138536">https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&amp;legislacao=138536</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Decreto nº 10.147, de 3 de dezembro de 2019.</b> Inclui no Programa Nacional de Desestatização (PND) do Governo Federal os <b>Parques Nacionais dos (1) Lençóis Maranhenses - MA, (2) de Jericoacoara - CE e (3) de Foz do Iguaçu - PR</b>, unidades de conservação que deverão ser concedidas à iniciativa privada para a prestação dos serviços de visitação, com previsão de custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão. De acordo com o artigo 2º do decreto, “o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES poderá ser contratado para elaborar os estudos necessários às concessões”.</li></ul> |
| Disponível em: <a href="https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10147-2-dezembro-2019-789495-norma-pe.html">https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-10147-2-dezembro-2019-789495-norma-pe.html</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020.</b> Dispõe sobre a qualificação das unidades de conservação <b>Parque Nacional de Brasília</b>, localizado no Distrito Federal, e <b>Parque Nacional de São Joaquim</b>, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                         |
| Disponível em: <a href="https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10447-7-agosto-2020-790517-norma-pe.html">https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10447-7-agosto-2020-790517-norma-pe.html</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Decreto nº 10.623, de 9 de fevereiro de 2021.</b> Institui o <i>Programa Adote um Parque</i>, com a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais por pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10623.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10623.htm</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Portaria MMA nº 42, de 2 de fevereiro de 2021.</b> Aprova o <i>Programa Parque +</i>.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Disponível em: <a href="https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma-n-42-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053344">https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mma-n-42-de-2-de-fevereiro-de-2021-302053344</a>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

54 Com a publicação dessa lei, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade pode desenvolver iniciativas que promovam o protagonismo dos empreendimentos locais na prestação de serviços de apoio ao turismo. Esses tipos de parceria estão sendo estudadas também no âmbito do projeto Parcerias Ambientais Público-Privadas (PAPP), realizado em parceria como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal.

- **Portaria MMA nº 73, de 25 de fevereiro de 2021.** Torna pública a seleção de **132 unidades de conservação federais da região da Amazônia Legal** na primeira etapa do Programa **“Adote Um Parque”**, e **fixa valores mínimos de referência** para empreendedores nacionais (R\$ 50,00) e empreendedores estrangeiros (€ 10,00) por hectare. Apresenta tabela com as 132 UCs da Amazônia Legal, que inclui 91 Unidades de Conservação de Uso Sustentável (UUS) e 41 Unidades de Conservação de Proteção Integral (UUI): 51 são partes de Resex, 34 Flonas, 21 Parnas, 10 Rebios, 10 Esecs, três APAs, duas ARIEs, e uma RDS.

Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/03/Portaria-Adote-Um-Parque-Meio-Ambiente-25fev2021.pdf>

- **Decreto nº 10.673, de 13 de abril de 2021.** Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. I – Floresta Nacional de Brasília; II – Parque Nacional da Serra dos Órgãos; III – Parque Nacional da Chapada dos Guimarães; IV – Parque Nacional de Ubajara; V – Parna Serra da Bocaina; VI- Parna Serra da Capivara; VII – Parque Nacional da Serra da Bodoquena; VIII – Parna Jaú; IX – Parque Nacional de Anavilhanas.

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.673-de-13-de-abril-de-2021-313951519>

Brasília, 8 de junho de 2021.  
Associação Brasileira de Antropologia – ABA e seus Comitês “Povos Tradicionais, Meio Ambiente e Grandes Projetos” e “Quilombos”.

### 12.1.3. Terras quilombolas do Alto Trombetas e unidades de conservação

*Julia Marques Dalla Costa<sup>55</sup> e Lúcia Andrade<sup>56</sup>*

No município de Oriximiná, no Pará, registram-se dois casos de UC federais (Rebio do Rio Trombetas e Flona de Saracá-Taquera) criadas em terras ocupadas tradicionalmente por comunidades quilombolas, os Territórios Quilombolas Alto Trombetas 1 e Alto Trombetas 2, contíguos<sup>57</sup>. Nos dois territórios vivem mais de 400 famílias, que se distribuem ao longo do rio Trombetas e seus lagos, em uma área de 430.472,8335 hectares. Tais famílias conformam as comunidades do Abuí, Paraná do Abuí, Santo Antônio do Abuizinho, Tapagem, Sagrado Coração e Mãe Cué, no Território Quilombola Alto Trombetas 1, de 240.815,0188 hectares; e Moura, Jamari, Curuçá, Juquirizinho, Juquiri Grande, Palhal, Último Quilombo/Erepecu e Nova Esperança, que denominam seu território de Alto Trombetas 2, de 189.657,8147 hectares.

Entre 2006 e 2018, havia sobreposição também com duas unidades estaduais, as Flotas do Trombetas e de Faro, criadas pelo Decreto nº 2.607 de 2006, abrangendo os Territórios Quilombolas Cachoeira Porteira e Ariramba. A sobreposição foi equacionada com a sanção, pelo governador do Pará, da Lei nº 8.595 de 2018, uma proposta do próprio Executivo, que alterou os limites das unidades de conservação e possibilitou a titulação dos dois quilombos pelo Iterpa, no mesmo ano.

55 Antropóloga e analista técnica de políticas sociais do Incra.  
56 Antropóloga, coordenadora executiva da Comissão Pró-Índio de São Paulo.  
57 A Flona Saracá-Taquera também se sobrepôs ao território tradicionalmente ocupado por comunidades ribeirinhas. Esse conflito, que mais recentemente envolve concessões florestais, é objeto do item 12.4. Gestão de florestas públicas.

## **Sobreposição com UCs federais**

As unidades de conservação federais foram criadas sem considerar a presença e, portanto, a permanência das comunidades quilombolas no local. O TQ Alto Trombetas 1, que tem 79.095,5912 ha titulados pelo Estado do Pará, tem 57.938,1498 sobrepostos à Flona de Saracá-Taquera e 103.781,2778 ha pela Rebio do Rio Trombetas (somam-se 161.719 hectares em sobreposição, portanto). O TQ Alto Trombetas 2, por sua vez, tem todos os seus 189.657,8147 ha sobrepostos às duas UCs; 93.794,1913 ha na Flona e 95.863,6234 ha na Rebio.

Em 1979, foi criada a Rebio do Rio Trombetas e, em 1989, a Flona de Saracá-Taquera. Considerando a legislação vigente e a concepção de preservação ambiental da época, o Governo Federal, por meio do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, retirou forçadamente comunidades inteiras de suas áreas de ocupação tradicional na Rebio, fato que está gravado na memória coletiva dos grupos. Os conflitos entre os quilombolas, que permaneceram explorando as áreas incidentes nas UC, e os agentes ambientais perduraram por muitos anos, atenuando-se apenas nos anos 2000.

Vale ressaltar que dentro da Flona é realizada, desde 1970, a mineração de bauxita pela Mineração Rio do Norte (MRN), que hoje tem a maior atividade do tipo no país e é a terceira maior do mundo. As áreas de concessão mineral de quase 40 mil hectares estão na Flona, que garante a subsistência das comunidades quilombolas e que foram reconhecidas pelo Incra como Territórios Quilombolas em 2018 (Portarias nº 1.171 e 1.172).

## **Termo de compromisso da castanha**

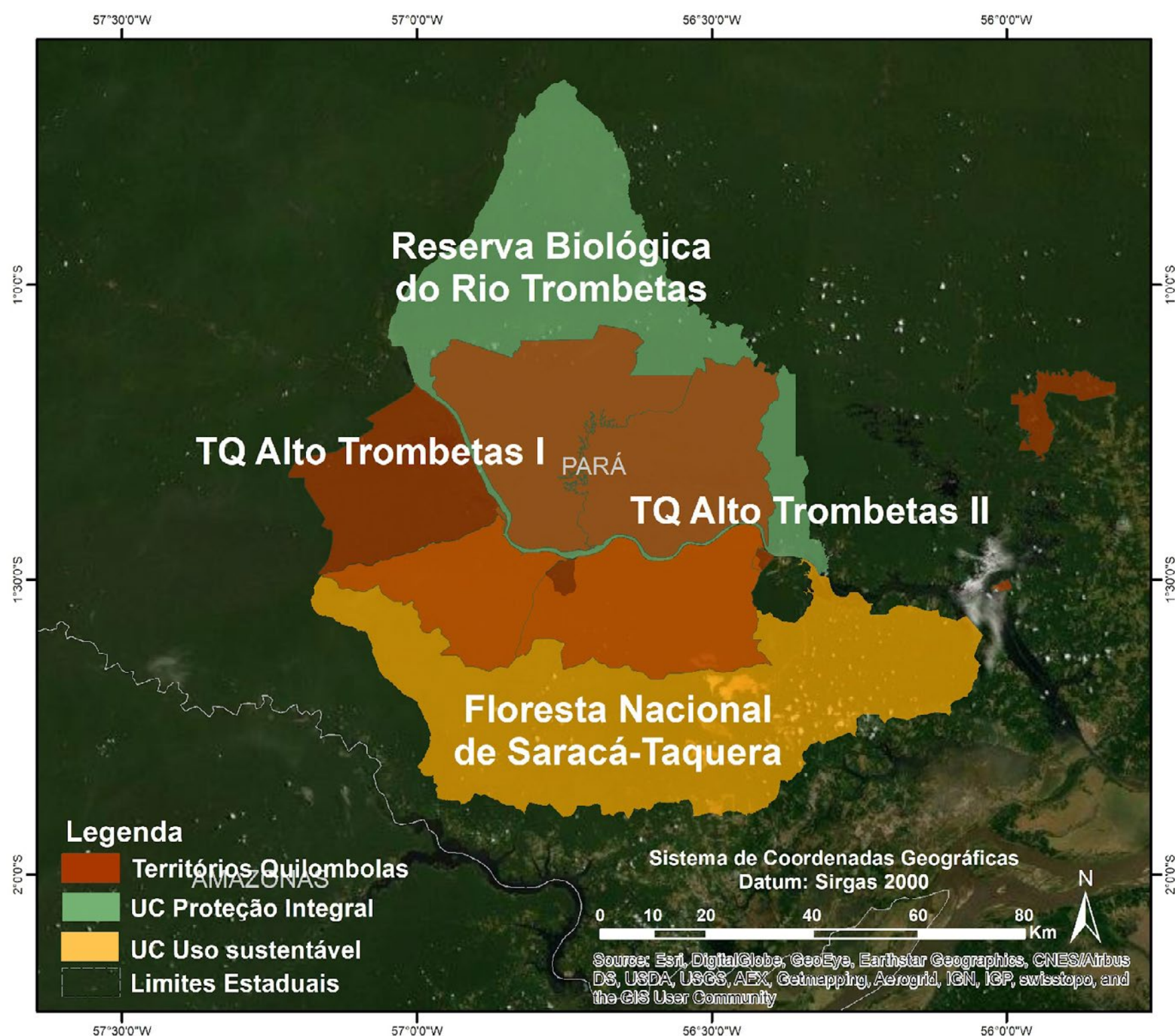
Um primeiro avanço no reconhecimento do direito dos quilombolas ao uso das terras incidentes na Rebio ocorreu em 2011, por meio da formalização do termo de compromisso entre as associações quilombolas e o ICMBio. Esse instrumento, previsto na legislação ambiental, possibilitou a manutenção de uma dinâmica econômica importante para os quilombolas, a coleta da castanha. Impulsionado pelo processo de conciliação, que ganhou fôlego a partir de 2016, o termo de compromisso da castanha foi aprimorado em 2018.

Como mencionado, o termo rege apenas a questão da extração e comercialização da castanha. Há, ainda, outros aspectos que devem ser previstos em documento semelhante, como a moradia e outros tipos de extrativismo. Esse termo de compromisso de usos múltiplos está em processo de discussão entre as comunidades, ICMBio, Incra e FCP.

## **Processo de regularização no Incra**

Os processos de titulação dos territórios quilombolas Alto Trombetas 1 e 2 figuram entre os mais antigos no Incra, instaurados em 2004. Os estudos de identificação e delimitação dos territórios foram realizados e tramitaram entre 2007 e 2015. Nesse período, discutia-se uma conciliação entre os órgãos da administração pública envolvidos no impasse, sem a participação das comunidades afetadas.





**Figura 1.** Mapa de sobreposições de Unidades de Conservação em territórios quilombolas – Alto Trombetas  
Elaborado por Karina Meeiros.

Apenas em 2016, a partir de uma decisão judicial para que Incra e ICMBio titulassem os territórios quilombolas em um prazo de dois anos, o tom da conciliação mudou, e os Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs) foram, então, publicados em fevereiro de 2017. Essa decisão contra Incra e ICMBio, resultado de uma ação civil pública interposta pelo MPF, foi de extrema importância no âmbito da regularização de terras quilombolas. Apesar de existirem outros casos de sobreposição de territórios quilombolas e UC, essa foi a primeira vez em que o ICMBio figurou entre os réus. Como o Incra é legalmente impedido de titular TQ cujas terras estejam afetadas para UC, é essencial a provocação para que o ICMBio participe ativamente das discussões.

Com isso, iniciou-se uma nova fase de tratativas e, dessa vez, as comunidades quilombolas do Alto Trombetas foram incluídas no debate, juntamente com Incra, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, Fundação Cultural Palmares e Serviço Florestal Brasileiro. Lideranças participaram de reuniões realizadas em Brasília, em 2017, para discutir os termos da conciliação e, posteriormente, promoveram-se reuniões informativas nos territórios. Foi a primeira vez que todos os órgãos de governo que acompanham essa pauta se reuniram com comunidades quilombolas para discutir a sobreposição e uma forma de se articular para alcançar um bom termo.



Em fevereiro de 2018, o ICMBio formalizou a proposta, mas só foi fechado o acordo com os quilombolas em junho. Fruto dessa troca entre as partes, estabeleceu-se um acordo que abarcava diversos assuntos, desde a regularização fundiária, revisão dos instrumentos de gestão das UC e acesso a políticas públicas. Com isso, foram publicadas em 19/07/2018 as Portarias de Reconhecimento dos dois territórios pelo Incra. Esse ato, o segundo dos quatro marcos da titulação quilombola, só pode ser efetivado quando há entendimento entre as partes.

O acordo pactuado em 2018 estabelece como próximo passo do processo de conciliação a formalização de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) entre o ICMBio e as associações quilombolas na área que abrange a Flona. Para a área incidente na Rebio, ainda não se conseguiu pactuar o procedimento a ser adotado. Segundo o cronograma do acordo, porém, o CCDRU deveria ter sido formalizado em junho de 2019, o que não ocorreu<sup>58</sup>.

### **BOX 3. Sobreposição com territórios quilombolas, modos de conhecer e modelos de proteção da biodiversidade na Rebio Trombetas, Oriximiná/PA**

*Igor Scaramuzzi*<sup>59</sup>

A sobreposição das unidades de conservação com o território tradicional dos quilombolas de Oriximiná, especialmente na região conhecida como Alto Trombetas, tem sido uma das principais razões pelas quais se instauraram e, posteriormente, se intensificaram os conflitos socioambientais existentes nessa região. No caso da sobreposição com a Rebio Trombetas, além dos conflitos que envolvem os direitos territoriais quilombolas, algo muito importante ressaltado por muitos habitantes do Alto Trombetas acerca desses conflitos é a falta de efetividade das políticas de proteção da biodiversidade instauradas a partir do modelo de proteção integral.

Alguns quilombolas, principalmente os antigos conhecedores dessa porção do território tradicional, argumentam que, desde a chegada dessas políticas, certas espécies animais e vegetais importantes para a região vivenciam problemas e ameaças que, ao invés de diminuir, têm aumentado. Dois exemplos marcantes que embasam esse argumento é o caso das tartarugas-da-Amazônia, principal alvo das políticas de proteção da biodiversidade na região, que sofreram uma diminuição populacional muito significativa desde a implantação da Rebio em 1979, e das árvores castanheiras e florestas de castanhais que, segundo grandes castanheiros quilombolas, têm diminuído sua produção de frutos ao longo das últimas décadas (SCARAMUZZI, 2020a, 2020b).

Baseados em algumas premissas que orientam as relações quilombolas com a biodiversidade – como a de que os humanos devem evitar tentar controlar, apartar ou restringir as relações e os modos de comportamento das diferentes formas de vida e submetê-las aos próprios interesses e projetos de futuro –, sábios quilombolas advogam que as políticas de proteção estatais feitas de acordo com o modelo da proteção integral não consideram devidamente os ritmos e as inteligências próprias

58 Nota das Editoras: Veja também a Seção 17 desta Coleção, intitulada: Quilombolas. Alto Trombetas II.

59 Doutor em Antropologia Social pela Unicamp, com mestrado em Antropologia Social pela USP e bacharelado e licenciatura em História pela Unesp.

dos seres não humanos, os modos de relação deles entre si e também as maneiras como se relacionam com os próprios quilombolas, os quais desenvolveram formas diversificadas de convivência e de afeto junto de alguns deles ao longo do tempo. Além da falta de efetividade, muitos quilombolas apontam também que essas políticas de proteção da biodiversidade têm intensificado os conflitos entre os coletivos humanos influentes no Alto Trombetas e acabaram impondo a eles relações nas quais enfrentam grande desigualdade de poder, tal como outras que foram experienciadas por eles desde que seus antepassados chegaram a essa região.

Por esses motivos, sábios e lideranças quilombolas apontam para a necessidade de atualização dessas políticas, propugnando que sua maior efetividade depende fundamentalmente de que eles tenham suas posições consideradas nesse processo, de modo equitativo em relação às dos outros coletivos envolvidos, principalmente às dos gestores e pesquisadores que, atualmente, orientam a gestão e proteção da biodiversidade nessa unidade de conservação e na região. Desse modo, do ponto de vista quilombola, além do aprimoramento da proteção da biodiversidade, a revisão dessas políticas, tendo os saberes locais como uma das referências, poderá também influenciar a resolução dos conflitos socioambientais e ajudar os quilombolas a enfrentarem da melhor forma as novas experiências e desafios que estão por vir. Atualmente, com uma população de cerca de oito mil pessoas, os quilombolas do município de Oriximiná (PA) estão organizados em 35 comunidades, partilhando um território de aproximadamente 600 mil hectares na bacia do Rio Trombetas. A região do Alto Trombetas, habitada por essa população há mais de dois séculos, vem há quase quatro décadas sendo afetada por graves conflitos socioambientais ligados à sobreposição de unidades de conservação com uma parte muito significativa e importante desse território. Uma das unidades de conservação é a Reserva Biológica do Rio Trombetas, de proteção integral, em torno da qual estão localizados os principais conflitos. Ela foi implantada pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal em 1979 e, como em vários lugares no Brasil, sem qualquer debate anterior ou consentimento dos quilombolas. Esse processo teve como desdobramento a expulsão de moradores de certas localidades, a proibição do extrativismo comercial de produtos da floresta, episódios de agressão física, prisões e mortes. Desde os anos 2000, termos de compromisso entre os gestores da unidade de conservação e os quilombolas têm sido firmados para regulamentar, nas áreas em sobreposição, o uso das florestas de castanhais – fundamentais para a geração de renda de centenas de famílias – e o uso e ocupação dos espaços do entorno das comunidades instaladas na área em sobreposição. No contexto atual, em que são remotas as possibilidades de resolução definitiva do impasse fundiário relativo à sobreposição, os quilombolas, além da regulamentação fundiária de suas terras, lutam para que os acordos futuros sejam elaborados de forma menos autoritária e respeitem de forma mais decisiva seus modos de ser e viver. Além disso, entendem que atualmente os pressupostos que dirigem os Termos de Compromisso ainda são ditados pelo órgão gestor da unidade de conservação, sem que haja um espaço adequado de negociação e debate<sup>60</sup>.

60 Ver Seção 17, nesta coleção, intitulada: Quilombolas. Alto Trombetas II.

#### **BOX 4. Nas margens do Rio Guaporé**

*Isabelle Lopes Picelli*<sup>61</sup>

As comunidades quilombolas do Estado de Rondônia estão localizadas na bacia do Rio Guaporé, que faz a fronteira entre Brasil e Bolívia. Dentre essas comunidades, situadas no município de São Francisco do Guaporé, está a comunidade de Santo Antônio do Guaporé. Desde meados do século XIX, há relatos de viajantes e etnólogos sobre Santo Antônio do Guaporé, indicando-a entre o Real Forte Príncipe da Beira e a localidade de Pedras Negras, onde também residem até hoje outras comunidades quilombolas. Santo Antônio é composta por 46 famílias e está integralmente sobreposta à Rebio do Guaporé, criada pelo Decreto nº 87.587/1982.

A história da formação da comunidade de Santo Antônio remete a algumas frentes: aos escravizados que trabalharam na construção do Real Forte Príncipe da Beira, no município vizinho de Costa Marques; aos que escaparam das tentativas de destruição de quilombos no município de Vila Bela da Santíssima Trindade, em Mato Grosso, marcado pela predominância de população negra no final do século XIX devido à intensa atividade minerária; e a um deslocamento advindo de territórios espanhóis vizinhos, após a progressiva saída dos brancos da região.

Hoje, a comunidade se dedica à pequena agricultura e ao extrativismo, tendo estabelecido relações mais frequentes com a cidade, especialmente para acesso a serviços essenciais e em busca de outras fontes de renda, dadas as limitações impostas pela criação da Rebio do Guaporé.

A Rebio do Guaporé foi criada em 1982, abarcando uma área de 615.771 hectares. Sua criação não reconheceu a ocupação de povos indígenas e tradicionais locais, não obstante o plano de uso da unidade, datado de 1984, ter registrado a comunidade de Santo Antônio do Guaporé. A Rebio também se sobrepõe à TI Massaco, onde há presença de indígenas isolados, além de fazer limite com outros dois territórios quilombolas, Pedras Negras e Jesus, e com a TI Rio Branco, inscrevendo-se em uma extensa área ocupada por comunidades tradicionais. As comunidades quilombolas da região fazem parte do conselho consultivo da unidade, criado em 2013.

A região de Rondônia passou, ao longo do tempo, por investidas visando à exploração econômica, como a mineração, exploração da borracha e a agropecuária, sendo esta última a mais recente frente de expansão. A ameaça representada pela introdução de búfalos na região do Guaporé, ainda nos anos 1950, é amplamente conhecida por órgãos federais e estaduais de proteção ambiental, além de denunciada pelos quilombolas. Com o crescimento desse rebanho, ele avançou como espécie invasora na Rebio e tem causado impactos sobre o ecossistema local.

61 Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

## **Regularização do território tradicional**

O processo de titulação do quilombo Santo Antônio do Guaporé foi instaurado em 2005, no Incra, e seu estudo de identificação e delimitação foi publicado em 2008, apontando uma área de ocupação tradicional de 41.600 hectares (correspondentes a 7% da Rebio). Assim como outros processos de regularização fundiária de quilombos, o de Santo Antônio passou a ser discutido entre os órgãos do governo federal sem a participação direta da comunidade. Nesse espaço de discussão, as tratativas para elaboração de um termo de compromisso e uso da área se iniciaram em 2008, mas não obtiveram sucesso por conta de debates quanto à área a ser regularizada.

Trata-se do único caso de sobreposição entre território quilombola e unidade de conservação em que a conciliação conduzida pelos órgãos de governo resultou em um acordo entre as partes envolvidas. Contudo, tal acordo foi intensamente debatido, tendo o ICMBio proposto inicialmente a delimitação de 3.500 ha para a comunidade, o que correspondia à área mais antropizada da Rebio, onde se localizam as casas dos quilombolas de Santo Antônio. Note-se que, tal como se viu no caso de Santo Antônio do Guaporé, é recorrente que as comunidades quilombolas cujos territórios tradicionais foram sobrepostos por áreas de interesses do Estado, como unidades de conservação, sejam classificadas em categorias gerais e não étnicas, para justificar a alienação da área tradicional do grupo e o não cumprimento dos comandos legais que regulam a titulação de territórios quilombolas.

A consolidação do acordo envolvendo a sobreposição do território de Santo Antônio do Guaporé demandava consulta junto à comunidade, o que foi realizado em 2011. Participaram desse processo o Incra, a Fundação Cultural Palmares, o ICMBio, a Advocacia Geral da União e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Definiu-se uma área de aproximadamente 7.221 hectares destinada aos quilombolas, o que representa redução de 82% em relação à área identificada como tradicionalmente ocupada. O acordo também previu a elaboração de um termo de compromisso para regulamentar o uso da área pela comunidade. O longo processo de debate e construção do termo, feito com a participação da comunidade, realizou-se entre 2012 e 2017, quando foi assinado pelos órgãos públicos e famílias quilombolas. O acordo prevê que o termo de compromisso será válido até que ocorra a desafetação da área da Rebio em favor da comunidade, fato que só pode ocorrer a partir de lei aprovada pelo Congresso Nacional.

Durante a discussão do termo de compromisso, mudanças internas no ICMBio e no MMA resultaram em uma proposta de alteração dos limites definidos em 2011. A área definida continha um limite de linha seca na parte leste do território, sobre o qual o ICMBio propôs alterações, a fim de que a área a ser desafetada para a comunidade seguisse limites naturais. Assim, foi realizada apresentação da proposta e consulta à comunidade em 2016. Tal consulta resultou na manutenção dos limites definidos em 2011, dado que a nova proposta suprimia áreas firmes à beira do Rio



Guaporé e adicionava áreas alagadiças. A gestão da Rebio do Guaporé acatou os termos propostos pela comunidade, entendendo que o desenho definido em 2011 atendia à preservação de áreas com maior biodiversidade da unidade de conservação. Esse processo deixou como lição a importância da participação das comunidades nas tratativas de propostas administrativas que possam lhes afetar.

Assim, desde a assinatura do Termo de Compromisso, em 2017, a comunidade de Santo Antônio do Guaporé aguarda o envio, pelo MMA, de projeto de lei para alterar os limites da Rebio do Guaporé a fim de garantir o inteiro cumprimento do acordo firmado em 2011, ou seja, a titulação definitiva de seu território tradicional.



**Figura 2.** Mapa de sobreposição de Unidade de Conservação em Território Quilombola Santo Antônio do Guaporé. Elaborado por Karina Meeiros.

## 12.1.4. Sobreposição de unidades de conservação em territórios tradicionais

*José Heder Benatti*<sup>62</sup>

Desde o final do século passado, inseriu-se no cenário nacional o debate sobre as duas formas de gestões territoriais que se justapõem: a identidade étnica, pela qual se busca assegurar o reconhecimento ao território tradicional mediante diferentes categorias fundiárias (terra indígena, quilombo, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável, projeto de assentamento agroextrativista, projeto de desenvolvimento sustentável e projeto de assentamento florestal); e a criação de unidades de conservação (UC) de proteção integral que excluem a presença humana. Portanto, para cada uma dessas formas, há legislações distintas que reconhecem a diversidade cultural e a preservação ambiental.

No âmbito do debate político, as duas formas de gestão territorial são apresentadas em dicotomia ou como conflito de dois direitos constitucionais, em que, de um lado, há a discussão da manutenção dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais e, de outro lado, o pleito para garantir a preservação ambiental sem gente. Esse conflito de compreensão sobre a melhor forma de proteger o meio ambiente tem levado à sobreposição de unidades de conservação em territórios tradicionais reivindicados pelos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais<sup>63</sup>.

São conflitos territoriais que devem ser analisados a partir das sobreposições de interesses diferentes, de reivindicações de grupos sociais, com lógicas culturais, econômicas e de relação com a natureza distintas. Para entender os aspectos jurídicos envolvidos (violações de direitos) nos conflitos territoriais da sobreposição apresentaremos o resultado dos estudos de dois casos, um que envolve a sobreposição de um parque estadual em projeto de assentamento agroextrativista federal (BENATTI; OLIVEIRA, 2018)<sup>64</sup> e outro a criação de um parque federal em território quilombola (Parque Nacional do Jaú e Quilombo do Tambor).

A criação de espaços ambientalmente protegidos que não admitem a presença dos povos indígenas e comunidades tradicionais, como ocorre no Brasil, principalmente com unidade de conservação de proteção integral, promove conflitos entre o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos territoriais e culturais, ambos previstos na Constituição Federal de 1988. É necessário pensar como contemplar esses diversos interesses de forma que garanta aos povos e comunidades tradicionais o respeito ao território.

---

62 Professor de Direito, Universidade Federal do Pará.

63 Não há um levantamento preciso, mas de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL; ICMBio, 2012) são 82 unidades de conservação federais sobrepostas a terras indígenas, quilombos e de comunidades tradicionais. O levantamento do Instituto Socioambiental (ISA) em relação às populações indígenas, até o ano de 2014, computava 48 superposições, envolvendo 35 terras indígenas e 34 unidades de conservação (RAISG, 2016, p. 79). Estimam-se para os territórios quilombolas seis sobreposições, três com parques nacionais e a outra metade em reservas biológicas (ABIRACHED; BRASIL; SHIRAISHI, 2010).

64 Este trabalho é produto da pesquisa em que fui homenageado como orientador do Premiado em terceiro lugar no XXIX Prêmio Jovem Cientista, categoria Ensino Superior, Jeferson Almeida de Oliveira, promovido pelo CNPq, em 2018, e também premiado em 1º Lugar na categoria Doutores, escrito com o estudante Jeferson Almeida e Oliveira, apresentado no 16º Congresso Brasileiro da Magistratura de Direito Ambiental, realizado nos dias 13 a 15 de setembro de 2018, Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), na cidade de Balneário Camboriú, em Santa Catarina.

Na prática, a questão ambiental tem sido utilizada para violar direitos e são estruturados discursos e justificativas para sobrepor os interesses de proteção ambiental ao interesse dos povos e comunidades tradicionais no uso e manejo de suas áreas.

Os conflitos são diversos. Temos a falta de comunicação entre o Estado, na figura dos órgãos ambientais e de regularização fundiária, e os direitos dos povos e comunidades tradicionais não são assegurados. Conflito entre o gestor e as lideranças das comunidades tradicionais beneficiárias da Unidade de Proteção Integral quando ocorre divergência de compreensão sobre a forma de gerir os recursos naturais da área protegida, já que o responsável legal pela gestão da unidade de conservação é um servidor do órgão ambiental e na prática tem a última palavra.

Os estudos também apontam a limitada autonomia dos povos e comunidades tradicionais em gerir seus territórios tradicionais, mesmo que isso signifique violações às legislações nacionais e internacionais que determinam seus direitos, como os artigos 215, 216, 231 da Constituição Federal, o Decreto nº 6.040 de 2007 e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A morosidade na resolução desses conflitos é outro fator que merece atenção, pois resta claro que a prioridade para esses casos por parte do governo é mínima.

Em relação à intrusão de UC em Terra Indígena, seja em territórios quilombolas ou de assentamentos da reforma agrária, a concepção de área protegida se sustenta em um modelo puramente ambiental e não socioambiental, como se as comunidades tradicionais que preeexistiam à criação da UC fossem totalmente externas ao ambiente que precisa ser “protegido”. Em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental, ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos, como também a sustentabilidade social (SANTILLI, 2005, p. 14).

Não faz sentido retirar os povos indígenas ou as comunidades tradicionais das áreas protegidas, pois a presença das mesmas em boa parte das UCs existentes no Brasil é anterior a sua criação, e o patrimônio ambiental que se quer proteger é também resultado da interação entre essas populações e os recursos naturais ali existentes. Diversas pesquisas têm destacado a interdependência entre diversidade biológica e cultural. Por isso, deve-se considerar que as culturas são construídas a partir dos elementos da natureza e, ao mesmo tempo, elas influenciam o desenvolvimento e a diversidade do espaço em que vivem. Se esse conflito ainda persiste, uma das causas é a incapacidade dos órgãos ambientais estadual e federal, como agências administradoras de territórios de usos tradicionais, de superar a concepção reducionista de proteção da natureza (ALMEIDA; RESENDE, 2013, p. 188).

As possíveis soluções são conhecidas. No momento, trata-se de uma questão de pressão social e mudança da concepção governamental, aceitando o fato de os fundamentos preservacionistas e socioambientalistas poderem ser conciliados. Para isso, devemos considerar o pressuposto do reconhecimento das comunidades tradicionais como portadoras de



conhecimento e técnicas de uso e manejo da natureza de baixo impacto, e de que uma unidade de conservação “com gente” estará mais protegida do que uma área protegida “sem gente”.

## **O Parque Nacional do Jaú**

O Parque Nacional do Jaú (Parna -Jaú) é uma unidade de conservação de proteção integral, localizada no Estado do Amazonas, no Médio Rio Negro, na Amazônia Central, criada em 1980 por decreto presidencial, com uma área de 2.272.000 hectares. O objetivo principal que justificou a sua criação foi a preservação dos recursos naturais, sem a presença humana, a fim de assegurar a proteção de grandes manchas de florestas tropicais úmidas surgidas durante os períodos secos do Terciário e do Quaternário, segundo a Teoria dos Refúgios proposta por Haffer (1969). Essa teoria afirma que os refúgios representam a origem de muitas espécies e subespécies de plantas e animais existentes nos dias atuais e merecem ser preservados para entender a evolução da fauna e flora. É o único parque do mundo que possui uma bacia de águas pretas, tombado como sítio de patrimônio natural mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2000.

A partir da criação do Parna Jaú as comunidades tradicionais e não tradicionais residentes na área da unidade de conservação sofreram diversas pressões e restrições em relação à utilização dos recursos naturais porque tinham que ser retiradas, iniciando uma disputa por direitos que, até os dias atuais, ainda não foi resolvida. Segundo os dados da Fundação Vitória Amazônica, o parque é ocupado por 886 moradores reunidos em 143 grupos domésticos, dos quais 47% estão vivendo em sete comunidades (FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA, 1998, p. 139).

As pressões foram parcialmente bem-sucedidas, pois causaram êxodo do parque, mas as comunidades tradicionais que resistiram e começaram a se organizar para resistir à expulsão das áreas que tradicionalmente ocupavam, mudaram suas formas de uso e manejo dos recursos naturais. Diante do impasse e desrespeito aos direitos territoriais, uma das estratégias de luta foi reivindicar o reconhecimento da comunidade do Tambor como quilombo-la (Quilombo do Tambor), que conseguiu êxito somente em 2006, com o reconhecimento da Fundação Cultural Palmares, a qual certificou a comunidade como remanescente de quilombo. Segundo Leite (2015, p. 46), a comunidade do Tambor era composta “por 25 famílias e 103 pessoas”. Porém, o levantamento feito pela Associação dos Moradores Remanescentes de Quilombo da Comunidade do Tambor, concluiu que existem “aproximadamente 33 famílias e 233 pessoas descendentes dos três casais pioneiros do Rio dos Pretos...”.

O conflito persiste porque o órgão gestor do parque possui um posicionamento ideológico de preservação da natureza, pautado na rígida separação entre ser humano e natureza, excluindo os povos e comunidades tradicionais como sujeitos sociais importantes para assegurar o equilíbrio da natureza.

A conclusão é a de que não há base teórica ou empírica que sustente a concepção de que apenas as unidades de conservação de proteção integral, sem gente, conservam a

biodiversidade. Sob o ponto de vista jurídico, antropológico e ecológico, o respeito aos comandos normativos nacionais e internacionais serão atendidos quando houver uma nova compreensão sobre a proteção ambiental e forem respeitadas as diferentes cosmovisões do ser humano em sua relação com a natureza. Logo, a concepção defendida de natureza intocada não se sustenta como justificativa para a remoção das comunidades tradicionais.

### **12.1.5. Sobreposição de unidades de conservação a territórios tradicionais e resistências caiçaras na Jureia (SP)**

***Adriana de Souza de Lima<sup>65</sup>, Dauro Marcos do Prado<sup>66</sup> e Rodrigo Ribeiro de Castro<sup>67</sup>***

A presença de comunidades humanas no território da Jureia é antiga. Estudos arqueológicos demonstram que o povoamento da região data de aproximadamente cinco mil anos (CALI, 2008). Documentos encontrados na paróquia da cidade de Iguape (SP) comprovam, através de títulos de terras do governo imperial, que os ancestrais de muitas das famílias que habitam atualmente a região já possuíam posse reconhecida da terra no século XIX (CARVALHO; SCHMITT, 2010). Embora essas comunidades tenham transmitido e aprimorado seu patrimônio material e imaterial, dentre práticas e conhecimentos agrícolas (ADAMS, 2000a; 2000b), pesqueiras (RAMIRES; BARRELA, 2003), manifestações culturais e religiosas (RODRIGUES, 2013), elas têm enfrentado fortes pressões sobre o seu modo de vida ao longo do século XX.

A partir da década de 1930, houve uma forte expansão da fronteira econômica no Brasil e a implementação de grandes projetos de infraestrutura e desenvolvimento nas regiões litorâneas do Estado de São Paulo. Isso motivou a especulação em territórios tradicionalmente ocupados. O relatório conclusivo da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo – Rubens Paiva (CNV)<sup>68</sup>, apontou a ocorrência de mais de 300 mil casos de violações de direitos humanos contra agricultores, pescadores, populações tradicionais e indígenas, entre 1946 e 1988, no Vale do Ribeira, parte sul do Estado de São Paulo, onde se encontra a região da Jureia.

Dauro Marcos do Prado, caiçara, narrou no relatório da CNV a extorsão cometida nesse período contra sua avó, dona Joana. Segundo ele, grileiros a pressionaram a vender as terras onde morava. Como era analfabeta, cedeu suas digitais para que regularizassem a venda junto ao cartório de Iguape (SP). Os grileiros prometeram voltar com o dinheiro, mas nunca cumpriram o prometido.

---

<sup>65</sup> Liderança Caiçara da Jureia, presidente da União dos Moradores da Jureia, representante estadual da Coordenação Nacional de Comunidades Tradicionais Caiçaras e Articuladora do Fórum dos Povos e Comunidades Tradicionais do Vale do Ribeira, graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

<sup>66</sup> Liderança Caiçara da Jureia, fundador da UMJ, participou da criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, membro da Coordenação Nacional de Comunidades Tradicionais Caiçaras e Ponto Focal dos Caiçaras no Fórum dos Povos e Comunidades Tradicionais do Vale do Ribeira.

<sup>67</sup> Doutorando em Antropologia Social junto à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

<sup>68</sup> Todos os relatórios da Comissão da Verdade do Estado de São Paulo – Rubens Paiva podem ser consultados em: <http://comissao-daverdade.al.sp.gov.br/>.



**Figura 3.** Jureia: comunidade do Grajaúna. Dona Nancy Prado forneando a farinha branca de mandioca. Foto: Rodrigo Ribeiro (2014).

No final da década de 1970, as comunidades da Jureia passaram a ser pressionadas pelo projeto de um condomínio residencial de luxo, encabeçado pela construtora Gomes de Almeida Fernandes (atual Gafisa) e que previa a construção de residências para mais de 70 mil pessoas (QUEIROZ, 1992). A empresa iniciou os estudos e traçou os primeiros loteamentos, mas o governo militar cancelou o projeto imobiliário, com o objetivo de construir duas usinas nucleares, uma no Morro do Grajaúna, no município de Iguape, e outra em Parnapoã, em Peruíbe, ambos na região da Jureia.

Uma dessas usinas foi projetada para ser instalada na área onde Dauro, sua família e outros moradores viviam, na comunidade do Grajaúna. Até hoje é possível encontrar ali os grandes buracos feitos pela Nuclebrás para análise de solo. A data em que foi anunciada a construção das usinas soou como uma afronta aos interesses dos grupos ambientalistas que se fortaleciam politicamente para as eleições de 1986 (ZHOURI, 1992). O motivo: a notícia foi veiculada pela imprensa no dia seguinte ao do anúncio, 5 de junho, o Dia Mundial do Meio Ambiente. Queiroz (1992, p. 76) cita um dos “ecologistas” da época: “Era o Dia Mundial do Meio Ambiente, poxa. A gente estava dividido, mas o Estado deu tudo para que a gente se organizasse e formasse uma resistência”.

O projeto político dos ambientalistas ganhou força entre o fim do governo militar e o início do período de redemocratização (ZHOURI, 1992). As Unidades de Conservação (UC) se tornaram grandes bandeiras políticas contra os empreendimentos imobiliários e as usinas atômicas. Em 1986, após uma grande mobilização de ambientalistas na mídia e junto ao governo

do Estado de São Paulo, foi criada, através do Decreto Estadual no 24.646/1986, a Estação Ecológica Jureia-Itatins (EEJI) como uma área de proteção integral da natureza.<sup>69</sup>

A sobreposição da EEJI ao território das comunidades tradicionais redundou na proibição violenta de todas as suas atividades culturais e na ilegalidade de sua permanência, tornando-os estrangeiros e suspeitos em sua própria casa. A criação da EEJI pode ser considerada positiva em relação ao bloqueio dos interesses da especulação imobiliária. Contudo, a partir disso, o conflito social e territorial na região ganha uma nova face, com as dificuldades de se efetivarem os direitos de comunidades tradicionais por parte da aplicação da legislação ambiental (SILVA, 2012).

As restrições ao modo de vida impostos pela criação da EEJI impulsionaram a criação de associações comunitárias, como a União dos Moradores da Jureia (UMJ) e a Associação dos Jovens da Jureia (AJJ), que se formaram para reivindicar os direitos territoriais das comunidades tradicionais. Duas décadas de luta e conflitos redundaram na reclassificação da EEJI para o Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins, lei vigente atualmente sobre o território da Jureia, e que regularizou a permanência de apenas duas dessas comunidades tradicionais em Reservas de Desenvolvimento Sustentável (CÂMARA, 2009; CASTRO, 2017; NUNES, 2003).

Desde então, várias pesquisas vêm apontando o modo como a legislação ambiental tem sido implementada desde a criação da EEJI com objetivos de preservação da natureza, mas, concomitantemente, restringindo o modo de vida e os direitos das comunidades tradicionais na Jureia. Elas sofreram com a proibição parcial ou completa de suas atividades agrícolas (ALMEIDA *et al.*, 2013; ANDRIOLLI *et al.*, 2013; CAMPOS, 2001). Esse foi um dos fatores que provocou o esgotamento paulatino do modo de vida dos moradores da Jureia a partir da criação da EEJI em 1986, pois significou a redução drástica de parte considerável da base alimentar das comunidades. A proibição das roças também afeta o sistema social caiçara, na medida em que o sistema agrícola dessas comunidades está ligado à organização coletiva de trabalho, aos mutirões, às manifestações da religiosidade local e à integração comunitária nas festas de fandango.

As técnicas da agricultura itinerante (ou coivara), utilizadas na agricultura caiçara, já foram analisadas em diversas perspectivas (ADAMS, 2000b, 2000a; FONSECA; PRADO, 2008; OLIVEIRA, 2007; PERONI; HANAZAKI, 2002). Trata-se de prática tradicional largamente utilizada por populações de florestas tropicais em todo o mundo (ALTIERI, 1989). Na Mata Atlântica, comunidades quilombolas que também utilizam esse sistema já demonstram que ele pode implicar no aumento da biodiversidade (ADAMS *et al.*, 2013). A luta pela permanência dos caiçaras envolve o intercâmbio de conhecimentos dessa prática entre as diferentes gerações.

---

69 O Decreto Estadual foi ratificado pelo Projeto de Lei nº 5.649/1987, instituindo a Estação Ecológica Jureia-Itatins, que proibia a habitação humana.





**Figura 4.** Jureia: comunidades do Grajaúna e Rio Verde, 2018. Acima e à esquerda, jovens aprendem a escolher local para plantio de arroz; acima e à direita, jovens semeiam rama no plantio de mandioca; abaixo e à esquerda, dona Nancy Prado aconselha sobre o arroz pilado; abaixo e à direita, mutirão para carpir roça de mandioca. Fonte: Acervo UMJ.

É importante ressaltar que as técnicas e conhecimentos caiçaras poderiam fundamentar políticas de conservação que permitissem a permanência das comunidades nos territórios que habitam imemorialmente. A premissa estaria em considerar que, a partir de acordos entre fortes associações comunitárias e órgãos ambientais, assegurado o modo de vida, as técnicas tradicionais e a permanência dos moradores, poderia também se assegurar a manutenção da biodiversidade de ecossistemas associados ao bioma da Mata Atlântica.

A base político-científica para isso pode residir em trabalhos colaborativos de pesquisa. Exemplo disso é um estudo aprofundado, que contou com colaboração científica entre conhecimentos acadêmicos e tradicionais na Jureia. Pesquisadores da Universidade Federal do ABC (UFABC) e caiçaras utilizaram softwares de geoprocessamento, conhecimentos e memória de moradores da Jureia para interpretar fotos que apresentam as áreas de roças caiçaras abertas entre 1962 e 2011 no atual Parque Estadual do Prelado (COSTA *et al.*, 2017).

As conclusões desse trabalho mostram que a área aberta para roça itinerante em todo o período está abaixo dos níveis máximos considerados sustentáveis para outras regiões com populações tradicionais na Mata Atlântica (ADAMS *et al.*, 2013). O declínio das áreas médias de roças que, entre os anos de 2000 e 2011, representavam menos de 1% da área do parque apontam que a prática de agricultura tradicional “foi praticamente eliminada em decorrência das pressões impostas pela criação da unidade de conservação” (COSTA *et al.*, 2017, p. 8).



Outro efeito das políticas de conservação foi a perda de agrobiodiversidade das comunidades da Jureia, como resultado da proibição completa das roças a partir da criação da EEJl em 1986. Isso resultou na diminuição, por exemplo, de variedades de mandioca, arroz, feijão, outras sementes e dos conhecimentos associados para o seu plantio, que formavam a base da alimentação das comunidades tradicionais (BAPTISTA, 2017; SANCHES, 2004).

As autorizações para aberturas de roças só se tornaram possíveis por meio da atuação da UMJ, quando se chegou a um acordo envolvendo a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SMA) e entidades ambientalistas, o que garantiu no ano de 1992 o direito de reestabelecer as atividades da agricultura tradicional. A participação direta da renomada agrônoma Ana Maria Primavesi em favor dos caiçaras foi fundamental nesse período. Apesar dessa conquista, a morosidade dos procedimentos de autorização e o desconhecimento dos técnicos da SMA sobre a agricultura itinerante criam dificuldades até os dias atuais para abertura de roças conforme a sazonalidade do uso tradicional.

Além da proibição e da burocracia das autorizações, outras ações associadas às políticas de conservação e administração da EEJl pressionaram a habitação de famílias tradicionais na Jureia. Muitos moradores viram suas casas ou de parentes serem violentamente invadidas por parte da polícia florestal (CAMPOS, 2001); tiveram suas atividades de pesca proibidas ou restringidas<sup>70</sup>; foram impedidos de reformar suas casas ou de construir outras (CAMPOS, 2001; CARVALHO; SCHMITT, 2010; SILVA, 2012); foi dificultada sua permanência no interior das comunidades, bem como sua mobilidade intercomunitária, para trabalhar ou visitar as cidades vizinhas (CASTRO; ALMEIDA; REZENDE, 2015; PANZUTTI, 2003); além disso, a maioria dos serviços de saúde e educação foram interrompidos ou limitados pelo poder público (CASTRO; ALMEIDA; REZENDE, 2015; NUNES, 2003).

O fechamento de escolas rurais obrigou famílias a deixarem a Jureia sob o risco de serem responsabilizadas judicialmente caso as crianças não frequentassem o ensino regular. Em contrapartida, muitos moradores que hoje compõem a UMJ e a AJJ criaram em 2001 o projeto da Escola Caiçara da Jureia. O projeto pedagógico era baseado no sistema de alternância e foi elaborado pela comunidade da Jureia com contribuições das pesquisadoras em educação Alik Wunder (Unicamp) e Luísa Alonso (Unesp), que buscaram contribuir a partir de suas experiências de formação de escolas em comunidades indígenas (FRANCO, 2015; MONTEIRO, 2002; NUNES, 2003).

A escola localizava-se na comunidade da Cachoeira do Guilherme, na época uma das comunidades mais movimentadas da Jureia, por sua localização e pela sua importância espiritual aos moradores de todas as comunidades. A Escola Caiçara funcionou ao longo de três anos e formou jovens a partir tanto do conhecimento formal como do conhecimento de mestres caiçaras. A interrupção da Escola Caiçara da Jureia se deveu, principalmente, ao governo

---

70 Registrado no Painel da Biodiversidade - Versão Jureia, que teve como objetivo descrever detalhadamente algumas atividades tradicionais ligadas à pesca e à agricultura caiçara. Ele foi realizado pela UMJ, pela AJJ, pelos antropólogos Rodrigo Ribeiro de Castro (Unicamp) e Carmen Andriolli (UFRRJ), sob coordenação da antropóloga Manuela Carneiro da Cunha, no âmbito de uma pesquisa financiada pelo extinto Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O documento é acessível apenas sob consulta à UMJ.





**Figura 5.** Jureia: comunidade da Cachoeira do Guilherme, 2001. Acima, reunião para elaboração do plano político pedagógico da Escola Caiçara da Cachoeira do Guilherme. À esquerda, inauguração da Escola Caiçara no Centro Espírita. À direita, dia de aula na Escola Caiçara. Fonte: Acervo UMJ.

do estado (Secretaria de Educação), ao não garantir a nova sala do ensino médio, exigindo um número mínimo de 50 alunos em sala. Além disso, o corte de recursos pela prefeitura de Iguape, bem como a negligência da gestão da EEJI com a comunidade e a escola forçaram os moradores a encerrar o projeto em 2004 (NUNES, 2003, p. 132).

Com o passar dos anos, os moradores da Cachoeira do Guilherme foram progressivamente emigrando da Jureia, até seu abandono completo. Alguns dos alunos da Escola Caiçara alfabetizaram-se nessa comunidade e aprenderam os conhecimentos tradicionais de mestres e mestras caiçaras também como parte da rotina escolar. Uma ampla gama de conhecimentos tradicionais relacionados às variedades de plantas e técnicas medicinais registrados na época atestam um pouco da rica experiência pedagógica da Escola Caiçara (BORN, 1992).



O conjunto de restrições ao modo de vida na Jureia resultou em um processo localmente chamado de “expulsão por cansaço” ou “por cansaço” (CASTRO, 2017). Embora haja relatos de desalojamentos de famílias tradicionais realizados diretamente com força policial, a saída indesejada de moradores pelo acúmulo dos fatores que restringiram paulatinamente as condições sociais de existência resultou, efetivamente, na diminuição drástica da população da Jureia.

A análise dos dados oficiais elaborados no Cadastro Geral de Ocupantes (CGO) (MENDONÇA; SIQUEIRA, 1991), com os dados do Laudo Histórico e Antropológico da Fundação Florestal de São Paulo (CARVALHO; SCHMITT, 2010), nos levam a concluir que, das 22 comunidades registradas no começo dos anos 1990, apenas em nove delas ainda há moradores tradicionais. As comunidades que permaneceram fora das duas RDS instituídas no Mosaico da Jureia se encontram atualmente em uma situação dramática. Nas comunidades do Grajaúna e Rio Verde, por exemplo, mais de 90% das famílias emigraram a partir da década de 1990. Estudos iniciais demonstraram para onde se deslocaram os moradores das comunidades (GEA, 2018), destacando-se a migração para as periferias das cidades de Iguape e Peruíbe.

Esses documentos oficiais, que trazem dados sobre a saída dos moradores, também implicaram em disputas sobre o reconhecimento da tradicionalidade da ocupação. Em muitas comunidades da Jureia, há reclamações por parte dos moradores quanto à arbitrariedade nos processos de identificação das famílias tradicionais, tanto no CGO (MENDONÇA; SIQUEIRA, 1991) como no Laudo Histórico e Antropológico da Fundação Florestal, de 2010 (CARVALHO; SCHMITT, 2010). O não reconhecimento de algumas famílias como tradicionais gerou processos judiciais e desalojamentos, não raras vezes realizados por meio da força policial. Em desarmonia com o Decreto nº 6.040 de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e com a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, da qual o Brasil é signatário, esses processos de identificação não possibilitaram um autorreconhecimento efetivo por parte dos moradores da Jureia, o que lhes permitiria acessar o direito ao território que ocupam historicamente.

A complexidade dessa questão, já analisada por bibliografia pertinente à realidade dos moradores da Jureia (ADAMS, 2002; PIEDADE; MOLINA, 2013; QUEIROZ, 2000; VIANNA, 2008), demonstra que a identificação da tradicionalidade por critérios estritamente relacionados à existência de “sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais”<sup>71</sup> ou a uma “estreita relação com o ambiente natural”<sup>72</sup> tem furtado o direito de permanência às famílias com raízes ancestrais no território. As comunidades da região caracterizam-se pela interação ecológica com a natureza em que vivem, mas, para além disso, sua tradicionalidade precisa ser considerada no contexto de pressões sociais históricas sobre seu modo de vida, onde, contudo, conseguiram produzir uma cultura material e imaterial específica que desponta de maneira reconhecida no Brasil (CALI, 2008; IPHAN, 2011).

71 Sistema Nacional de Unidades de Conservação, artigo 20, do Capítulo III, instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

72 Lei nº 14.982 de 2013 que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins, artigo 6º.



**Figura 6.** Jureia: comunidade do Prelado. À esquerda Seo Carlos Raymundo, premiado pelo Ministério da Cultura como Mestre de Cultura Popular, ensinando acorde de viola caçara. À direita, ele ensina aos jovens a confecção do covo, instrumento de pesca tradicional, durante oficina da AJJ em 2017. Fonte: Acervo UMJ.

Embora a lei do Mosaico de Unidades de Conservação da Jureia-Itatins tenha avançado na incorporação de duas comunidades tradicionais na Jureia, no processo de elaboração dessa lei ONGs ambientalistas com grande influência no Estado, que participaram da criação da Estação Ecológica em 1986, atuaram incisivamente na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em prol do bloqueio do autorreconhecimento da tradicionalidade no texto da lei (CASTRO, 2017).

Apesar do empenho da UMJ naquele momento, a lei não considerou o direito ao autorreconhecimento. Isso demonstra que a sobreposição de direitos ambientais sobre os direitos de populações e comunidades tradicionais, estes já ratificados em legislações nacionais e em dispositivos internacionais, ocorre, em certa medida, pela articulação e atuação política de grupos ambientalistas em espaços de definição jurídica.

Contudo, a aprovação do Mosaico da Jureia e o acúmulo de problemas de gestão por parte dos órgãos ambientais (SOUZA DE LIMA; HAYAMA; CASTRO, 2017) não impediram que a UMJ e a AJJ continuassem suas lutas. Ao longo de quase trinta anos, elas têm atuado pelos direitos das comunidades da Jureia, fortalecendo e atualizando as tradições das famílias autorreconhecidas como caiçaras e tradicionais (FRANCO, 2015), tendo desenvolvido formas de geração de renda, seminários, formações, oficinas de dança e de instrumentos musicais associados ao fandango, além da confecção de artesanatos com caixeta (*Tabebuia cassinoides*).

Após a aprovação do Mosaico da Jureia e da ratificação de áreas de proteção integral sobre territórios tradicionalmente ocupados na Jureia, essas associações coordenaram um processo de colaboração científica, compondo uma equipe interdisciplinar com antropólogos, biólogos, ecólogos e juristas, que resultou no Plano de Uso Tradicional Caiçara.<sup>73</sup> Ao longo de dois anos de trabalho, de reuniões com famílias que habitavam ou vivem na Jureia, representantes de diversas comunidades, a AJJ e UMJ desenvolveram um documento robusto que representa um projeto de governança territorial com objetivo de garantir a presença das famílias

<sup>73</sup> Pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), da Universidade Federal do ABC (UFABC), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), da Universidade de Chicago (EUA) e juristas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo participaram na construção do Plano de Uso Tradicional Caiçara. Esse documento é acessível apenas sob autorização da União dos Moradores da Jureia e da Associação dos Jovens da Jureia.



tradicionais em seus territórios de origem, possibilitando a perpetuação da cultura caiçara e da qualidade de vida de seus moradores, através de um compromisso entre suas associações representativas e os órgãos ambientais responsáveis pela gestão das unidades de conservação na região.

O Plano de Uso Tradicional Caiçara parte de pesquisas consagradas na região e dos conhecimentos e práticas tradicionais das comunidades caiçaras para pautar que essas podem contribuir para a proteção e manutenção dos ecossistemas associados à Mata Atlântica e seus serviços ecossistêmicos, sendo, portanto, compatíveis com a conservação ambiental. Atualmente, a AJJ e a UMJ, por meio desse documento, buscam um acordo com a SMA com o objetivo de encerrar os conflitos sociais e ecológicos históricos na região e corrigir um erro cometido há mais de três décadas.



**Figura 7.** Reunião comunitária no Guaraú, em Peruíbe (SP), sobre o Plano de Uso Tradicional Caiçara, em outubro de 2016. Fonte: Acervo UMJ.

O plano apresenta de forma detalhada, com base no conhecimento acadêmico e tradicional, que algumas comunidades da Jureia que ficaram no interior da EEJI formam um Território Tradicional Caiçara e que, portanto, este deve se destinar tanto para proteção da natureza como para efetivação dos direitos de permanência das comunidades caiçaras, com roça, pesca, extrativismo, fandango e outros aspectos de seu modo de vida garantidos.

**BOX 5. Conflitos e desafios na aplicação do Taus em áreas de marinha: o caso da Praia de Castelhanos, Ilhabela (SP)**

*Daniella Marcondes*<sup>74</sup>

O Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) é um instrumento concebido pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) com o objetivo de iniciar o processo de regularização fundiária em territórios sobrepostos aos terrenos de marinha<sup>75</sup>. O Taus trata do reconhecimento a moradia e uso dos recursos naturais voltados à manutenção do modo de vida de povos e comunidades tradicionais originários dessas áreas, aí incluso o direito de garantia da posse. Nas áreas em questão, tais temas eram antes abordados por meio de unidades de conservação (UC) de uso sustentável, como as Resex e RDS, e por projetos de assentamento do Incra, mais especificamente das modalidades PAE e PDS<sup>76</sup>. Estes últimos são voltados à regularização fundiária e à promoção do desenvolvimento sustentável, sem necessariamente considerar a proteção da natureza (MARCONDES; RAIMUNDO, 2019).

O histórico de construção do Taus teve início em 2003, com a parceria firmada entre SPU, Incra, Ibama, movimentos sociais, municípios e outros atores para identificação dos bens imóveis da União e posterior destinação dessas áreas. Em 2005, no Pará, por exemplo, o projeto Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira<sup>77</sup> foi executado com o Taus, recém idealizado para atender as demandas das populações cujos territórios estavam sobrepostos às áreas da União. O Taus orientou a promoção da regularização fundiária das populações ribeirinhas habitantes das várzeas e ilhas fluviais dos rios federais na Amazônia Legal<sup>78</sup> por alguns anos, por meio dos projetos Nossa Várzea, Nossa Floresta e Campos Naturais (JÚNIOR; FONTES, 2006).

A partir dessa experiência, a publicação da Portaria SPU nº 89/2010<sup>79</sup> permitiu expandir o reconhecimento da função socioambiental dos bens da União para regularizar a situação dos povos e comunidades tradicionais ocupantes da área costeira do país. As primeiras comunidades beneficiadas pelo Taus na região Sudeste do Brasil encontram-se no litoral norte de São Paulo, na Ilha do Montão de Trigo, em São Sebastião, em 2012, e nas seis vilas caiçaras<sup>80</sup> da Baía de Castelhanos e nas ilhas

74 Mestra em Desenvolvimento do Turismo e doutoranda em Mudança Social e Participação Política junto à Escola de Artes e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (EACH-USP).  
75 Os terrenos de marinha são definidos somente nos locais sob a influência das marés. A definição leva em consideração a configuração do litoral no ano de 1831, e compreende a faixa de 33 metros a partir da Linha da Preamar Média (JÚNIOR; FONTES, 2006). Cf. Código de Águas e Decreto-Lei nº 9.760/1946.  
76 Portarias Incra nº 268/96 e nº 477/99.  
77 Projeto normatizado pela Portaria nº 284, de outubro de 2005.  
78 Portaria nº 100, de 3 de junho de 2009.  
79 Transformado em lei com a publicação da Lei nº 13.465/2017.  
80 As seis vilas caiçaras foram formadas há cinco gerações e, atualmente, abrigam em torno de 75 famílias. Estão localizadas nas Praias de Castelhanos – Canto da Lagoa e Canto do Ribeirão, Mansa, Vermelha, Figueira e Saco do Sombrio. A Figueira e o Sombrio estão inseridos nos limites do Parque Estadual de Ilhabela (PEIb), UC de proteção integral. Na Praia Vermelha há uma disputa pela propriedade da terra envolvendo um suposto comprador e a comunidade caiçara (ver vídeo: Especulação imobiliária ameaça caiçaras em destino de luxo no litoral paulista. Disponível em: <https://youtu.be/wAuOfDXiPQ8>). O Saco do Sombrio foi ocupado por uma subsele do Yatch Club de Ilhabela em terreno da União sobreposto ao território caiçara com conflitos registrados, ver: <https://folhasantista.com.br/noticias/direitos/acao-na-justica-quer-o-embargo-da-sede-e-devolucao-de-areas-ocupadas-pelo-yacht-club-de-ilhabela/>. Acesso em: 9 jan. 2022.



de Búzios e da Vitória, no arquipélago de Ilhabela<sup>81</sup>, em 2015. Essa experiência da outorga do Taus para as áreas sobrepostas aos territórios ocupados pelas comunidades caiçaras apresenta algumas fragilidades do instrumento com relação a sua aplicação em áreas litorâneas dominadas pelo turismo e veraneio, como no caso da Praia de Castelhanos.

Os conflitos no litoral sudeste decorrem, em grande maioria, do processo histórico de uso e ocupação das terras voltado à monocultura agrícola para exportação e, após a metade do século XX, à conservação da natureza, ao veraneio e turismo. As comunidades caiçaras em questão se formaram, principalmente, nos momentos de estagnação econômica, quando os habitantes se dedicaram ao cultivo das pequenas roças e à pesca artesanal para subsistência. As vilas caiçaras distribuíram-se nas praias do recortado litoral (MARCÍLIO, 2006; LUCHIARI, 1999).

Até a abertura das estradas ligando o litoral norte de São Paulo ao planalto paulista, o interesse externo econômico pela região permaneceu adormecido, até a chegada do turismo e do veraneio. A partir desse momento, o território ocupado por gerações de caiçaras passou a ter valor de mercado e foi destinado para a construção de condomínios de casas de segunda residência e urbanização para o turismo (RAIMUNDO, 2007). Soma-se a isso a implantação da legislação ambiental que respaldou a instalação das UCs de proteção integral: esse cenário desarticulou a organização social e econômica das comunidades e conduziu à uma série de disputas e conflitos que perduram até hoje (RAIMUNDO; HONORA, 2017; SIQUEIRA, 1989, 1984).

A Baía de Castelhanos, localizada na costa leste da Ilha de São Sebastião<sup>82</sup>, é um exemplo desse histórico, mas por sua característica insular ficou relativamente protegida do processo de urbanização desencadeado na face do Canal de São Sebastião e no continente. No entanto, assim como em todo o litoral, a baía foi alvo da grilagem de terras e da especulação imobiliária, com diferentes reflexos em suas seis vilas (NOFFS, 2007; PIRRÓ, 2004; CALVENTE, 1999).

A outorga do Taus na Baía de Castelhanos compreendeu a porção terrestre da área da União, numa faixa estreita com 33 metros de largura onde se encontram os ranchos de pesca, mas que avançou sobre poucas moradias e não beneficiou as vilas fora desse perímetro, como o Canto do Ribeirão, Mansa e Sombrio. Apesar da pesca ocupar lugar de destaque na economia caiçara, a solicitação feita à SPU para outorga do Taus no espelho d'água da baía foi negada, e o aumento do turismo náutico e da pesca industrial no maretório desencadeia diversos conflitos.

81 O arquipélago é composto pelas Ilhas dos Búzios, da Vitória e de São Sebastião e demais ilhas e ilhotes não habitados. Abriga 19 comunidades tradicionais localizadas em áreas voltadas à face oceânica do arquipélago, em que o acesso é feito por trilhas ou por mar, com exceção da Praia de Castelhanos.

82 É a maior ilha do arquipélago de Ilhabela e sede do município. A face oceânica do arquipélago, incluindo da Ilha de São Sebastião, é desprovida de urbanização.



Na Praia de Castelhanos – no Canto da Lagoa e do Ribeirão, a partir dos anos 2000, as áreas localizadas na frente do mar foram ocupadas com casas de segunda residência e restaurantes. A paisagem preservada e o acesso facilitado pela Estrada de Castelhanos<sup>83</sup> transformou a praia em um cobiçado destino de veraneio e turismo. Na temporada de 2019, o Parque Estadual de Ilhabela (PEIb) cadastrou 120 operadores para conduzir cerca de 80 mil turistas para a Praia de Castelhanos, e foram mapeadas 17 casas de veraneio nas duas vilas (MARCONDES, 2018; NOFFS, 2007). Assim, o espaço representa o lugar de convivência e das relações sociais do caiçara, seu território material e simbólico, ao mesmo tempo em que é o objeto de consumo do turismo.

Esse cenário trouxe à tona os desafios oriundos da ausência de uma instância de governança com vistas a atuar como interlocutor junto aos atores envolvidos no processo e lidar com os conflitos decorrentes das atividades socioeconômicas instaladas no território, que nesse caso específico envolve os interesses de uma variedade de atores: caiçaras, forasteiros<sup>84</sup>, veranistas, proprietários de restaurantes, operadores e agências de turismo, posseiros e especuladores de terras. De acordo com seu Art. 1º, a Portaria SPU nº 89/2010 resolve:

Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população [...].

Por esse ponto de vista, uma das fragilidades da portaria é a inexistência de diretrizes e dispositivos de governança para fomentar a participação comunitária, orientar e normatizar a gestão da área e das atividades permitidas (assim como notificar as atividades não permitidas – sem vínculos com as atividades tradicionais –, prévias da outorga do Taus), nomear uma instituição pública focal para o acolhimento das dinâmicas, incluindo denúncias e ações para compreensão e aplicação do instrumento.

Na Praia de Castelhanos, apesar da solicitação para outorga do Taus ter sido iniciada pela associação de moradores com o apoio de técnicos externos para elaboração dos laudos e outros documentos, o processo foi conduzido de forma acelerada e, majoritariamente, por instituições públicas (MPF, SPU e prefeitura). O baixo envolvimento do caiçara no processo o tornou vulnerável, ora pela falta de conhecimento sobre a aplicação do Taus, ora pela falta de entendimento sobre o potencial do instrumento para a gestão dos conflitos no território, por exemplo, com o ordenamento do uso dos recursos naturais na orla marítima em benefício da comunidade. Alguns moradores nunca receberam os termos de outorga do Taus.

83 Conhecida como Estrada-Parque dos Castelhanos, é o único acesso que liga a face continental e oceânica da Ilha de São Sebastião. São 15 km de terra por um traçado que cruza o PEIb (responsável pela gestão e operação dessa via). O trajeto somente é feito por veículos equipados com tração nas quatro rodas. É o passeio de turismo mais cobiçado de Ilhabela (MARCONDES, 2018).

84 Termo utilizado pelos caiçaras das comunidades em Castelhanos para se referir às pessoas externas às comunidades.

A linha demarcatória da área de marinha foi questionada por um grupo de veranistas, e conflitos em torno da inclusão de comerciantes no termo de outorga sem o consentimento, ou em desacordo entre as famílias caiçaras gerou conflitos internos com pouca mediação das instituições públicas. Algumas famílias caiçaras se negaram a assinar o termo de outorga e ainda se manifestaram contra o Taus, também pela baixa compreensão sobre o processo para regularização fundiária no território e pela pressão que sofreram dos veranistas – que difundiram a ideia de que o caiçara perderia suas terras.

Outro aspecto digno de nota está relacionado à compreensão a respeito da destinação das construções inseridas na área do Taus, tendo em vista que a portaria não esclarece o procedimento a ser encaminhado para tais estruturas físicas. No caso em tela, a linha demarcatória do Taus abarcou algumas residências de veraneio e restaurantes e, em outras situações, a construção encontra-se inteiramente na área de marinha, mas desde a outorga do Taus os proprietários continuam usufruindo das estruturas, inclusive alugam os imóveis nas plataformas de hospedagem e realizam reformas para melhorias físicas – alguns bares também foram ampliados para aumentar a capacidade de atendimento. O caminho utilizado para conter o avanço das construções é por meio de denúncias feitas ao MPF, mas nem todos os caiçaras se sentem seguros para seguir esse caminho, com receio de que a denúncia coloque a pessoa em evidência e lhe atraia ameaças. Por isso, na maior parte das vezes, a escolha do caiçara é por não se expor, mas com isso se perde o território para a hegemonia do forasteiro.

Com relação à discussão a respeito da permissividade do exercício das atividades econômicas na área do Taus, especialmente o turismo, observa-se que, por se tratar de um instrumento para ordenamento do uso sustentável dos recursos naturais, de acordo com algumas interpretações, não haveria empecilho para o exercício da atividade do turismo.

Art. 4º §1º É vedada a outorga da Autorização de Uso para atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União, não caracterizadas como atividades tradicionais agroextrativistas ou agropastoris de organização familiar ou comunitária para fins de subsistência e geração de renda.

Contudo, para ser reconhecida no Taus, a prática turística deve assumir o caráter familiar/comunitário e estar descrita no documento outorgado. Até o início de 2020, não havia um consenso sobre essa discussão, tendo quem defendia que o turismo não é uma atividade permitida, a não ser que seja desenvolvida por comunitários em casos de Turismo de Base Comunitária (TBC). Ou seja, fica a critério do legislador tais permissividades.

Os desafios na aplicação do Taus ocorrem de variadas formas nas comunidades, inclusive na própria Baía de Castelhanos. O caso da Praia de Castelhanos retrata a realidade de algumas comunidades caiçaras pouco urbanizadas do litoral sudeste do Brasil, onde o turismo e o veraneio são atividades enraizadas e desencadeadoras de conflitos, que envolvem interesses particulares em detrimento do uso coletivo. Dessa forma, a experiência vivenciada nesse território – que sobrepõe áreas da União, território caiçara e turismo e veraneio – traz elementos para redesenhar a Portaria sob novas perspectivas que atendam às especificidades da região litorânea, inclusive considerando mecanismos para gestão dos conflitos recorrentes. Vale destacar que, apesar das fragilidades identificadas o Taus é uma importante modalidade de destinação fundiária que reconhece os direitos territoriais das comunidades sobrepostas às áreas da União, e a proposta para inclusão de dispositivos para governança tende a fortalecer ordenamento do uso dos recursos e articular uma possível diminuição de conflitos. Em outras palavras, o Taus é eficiente, mas em áreas onde o turismo está instalado existem desafios não experimentados em outras regiões.

Em 2020, diante da necessidade de avançar com a regularização fundiária da Baía de Castelhanos, e do reconhecimento de que o Taus é um instrumento precário, MPF, SPU e prefeitura se uniram para comandar o processo que levou à criação da Reserva Extrativista da Baía de Castelhanos<sup>85</sup>. O Taus, em parte, foi capaz de impedir novas construções na área de marinha (com especial atuação ao Canto da Lagoa), mas pouco contribuiu para ordenar o uso dos recursos naturais em benefício dos caiçaras e para atenuar os conflitos decorrentes do veraneio e do turismo – que aumentou nos últimos anos e vem incluindo novos atores. O Canto do Ribeirão é a vila caiçara mais afetada pela especulação e grilagem de terras em toda a baía. O único recurso hídrico dos moradores fica comprometido pelo extenso uso do turismo na visitação da Cachoeira do Gato. Essa comunidade que, no passado, foi removida da área de praia por um suposto proprietário, segue sofrendo pelas ameaças de perda do território, inclusive na área de marinha.

---

85 Decreto Municipal nº 8.351/2020.

## 12.2. Legislação ambiental e as roças tradicionais

***Raquel Pasinato***<sup>86</sup>

A legislação ambiental federal mais recente, desde o SNUC até o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica, reconhece, mesmo com algumas limitações, o direito ao modo de vida tradicional que compõe a prática de coivara (também conhecida como roça de toco ou itinerante). Há, porém, enorme dificuldade na política de implementação da legislação. Sob alegação da conservação da biodiversidade, negam-se direitos fundamentais, como plantar em meio à floresta para se alimentar. E, ao pensar a biodiversidade e a conservação das florestas, não se levam em conta as legislações que garantem os direitos de reprodução dos modos de vida dos povos tradicionais, como a Constituição Federal de 1988 (artigo 215 e 216), a Convenção 169 da OIT (artigo 2, B) e o Decreto nº 6.040/2007 (artigo 3º, inciso III) que traz o conceito de desenvolvimento desses povos.

### **Legislação ambiental e roças tradicionais na Mata Atlântica/Vale do Ribeira (SP)**

Na década de 1990, o Estado de São Paulo realizou um processo piloto de licenciamento com os quilombolas do Vale do Ribeira para a autorização de supressão de vegetação com fins de roça tradicional, utilizando o SNUC como referência para as áreas de sobreposição das UCs com territórios tradicionais. Contudo, os parâmetros usados descaracterizaram o modelo agrícola tradicional: proibiam o uso do fogo e permitiam o corte apenas de capoeira fina, que não possui os insumos necessários para o desenvolvimento dos plantios tradicionais.

A partir de 2006, com a promulgação da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008), os regramentos tornaram-se mais claros. Essa lei, em seu artigo 9º, prevê que as comunidades tradicionais não precisam de autorização do estado para o manejo e a exploração sustentável em seus territórios. A mesma lei também traz definições importantes nos capítulos IV e XI sobre a supressão de vegetação para atividades tradicionais e o pousio.

Em 2010, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo publicou a Resolução SMA nº 027/2010, para regular os processos de licenciamento de supressão de vegetação para plantio de roças. Essa resolução é mais restritiva que a Lei da Mata Atlântica, não considerando o estágio médio de regeneração para supressão, apenas o estágio inicial, o que não atende a necessidade de plantio da roça tradicional de coivara. Além disso, quilombolas relatam que o tempo levado pelos órgãos responsáveis para emitir a autorização não é compatível com os ciclos de plantio, causando prejuízos aos agricultores.

---

86 Instituto Socioambiental.

Em 2012, ocorreu a aprovação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que trouxe mudanças, com a chegada do Cadastro Ambiental Rural, os critérios para definição de Áreas de Preservação Permanentes e Reserva Legal, a equivalência dos territórios tradicionais com a agricultura familiar. Com o novo código, algumas exigências da resolução SMA nº 027/2010 ficaram obsoletas.

Em São Paulo, a forma como o procedimento para a autorização de supressão de vegetação ocorre é diferente, dependendo da situação fundiária da comunidade tradicional. Durante oficina realizada pelo Instituto Socioambiental em Iporanga (SP), em fevereiro de 2018, com a participação de quilombolas, caiçaras e caboclos, identificou-se que cada responsável pelo processo de licenciamento estabeleceu um procedimento diferente. No caso dos quilombos que viram uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável se sobrepor aos seus territórios, o processo é feito no âmbito do conselho gestor da unidade, que é deliberativo, e tramita de uma reunião para outra, levando, no máximo, dois meses para ser concluído. Os caboclos e o quilombo de Bombas, aos quais o Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (Petar) se sobrepôs, afirmaram que o gestor vinculado à Fundação Florestal leva até quatro meses para concluir o procedimento. Quilombos de Eldorado e Iporanga, que receberam a Área de Proteção Ambiental Quilombos do Médio Ribeira sobre seus territórios, esperam cerca de 18 meses para receber suas autorizações, fruto de processos elaborados pela Fundação Florestal e pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp). O Quilombo Morro Seco, em Iguape, que não tem qualquer sobreposição com unidade de conservação e que tem seu processo de licenciamento executado pelo Itesp, não só não recebe licença há dois anos, como foram informados de que não terão o documento expedido.

Portanto, no Vale do Ribeira, é visível a diferença de tratamento nas diversas situações mencionadas. Se considerarmos o viés da conservação, o grau de dificuldade na obtenção da autorização tem sido inversamente proporcional ao grau de restrições de uso das unidades de conservação. É mais fácil obter autorizações de supressão com fins de roça em áreas de parque e reservas do que em áreas de APA ou áreas sem unidades de conservação.

Atualmente, no Estado de São Paulo, no Bioma Mata Atlântica, a prática de roça tradicional, mais conhecida como coivara é tratada como uma supressão de vegetação nativa, o que pode ser considerado equivocado ao analisar que a supressão é apenas a primeira etapa de um sistema complexo de manejo da floresta, com objetivo de plantio, praticado pelos povos tradicionais. No caso dos quilombolas, esse sistema é amplamente descrito no dossiê de registro apresentado ao IPHAN em 2017, que resultou no reconhecimento do Sistema Agrícola Tradicional Quilombola do Vale do Ribeira como patrimônio cultural brasileiro em 2018.

Felizmente, entre 2016 e 2018, órgãos ambientais, conselhos das UCs, organizações da sociedade civil e comunidades debateram a elaboração de uma resolução estadual para o manejo agroflorestal sustentável, a considerar a prática tradicional de roças de coivara como manejo em sua forma complexa, como sistema agrícola, facilitando a agilidade dos procedimentos de autorizações dos órgãos ambientais para a prática. A nova resolução foi



publicada em 20 de dezembro de 2018 (Resolução SMA nº 189/2018). No seu escopo, traz conceitos importantes como o das *atividades tradicionais sustentáveis*, definidas como: “Atividades desenvolvidas a partir de técnicas tradicionais de cultivo agrícola e exploração de espécies nativas do Brasil, tais como obtenção de matéria-prima para artesanato, construção de canoas e moradias, roças itinerantes, coivara, roça de toco, incluindo-se as técnicas de agrofloresta, sem uso de agrotóxicos, fertilizantes artificiais e organismos geneticamente modificados” (Artigo 2º, inciso V). A resolução permite a supressão de estágio médio de regeneração como está na Lei da Mata Atlântica, mais próximo da realidade de uso das comunidades tradicionais.

Merece destaque também a definição de *manejo agroflorestal sustentável*, que figura como “intervenção em área de vegetação natural, incluindo atividades tradicionais sustentáveis e o cultivo de plantas anuais ou perenes, nativas ou exóticas, de forma integrada ao ecossistema local, para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais” (Artigo 2º, inciso XVI).

A resolução ainda traz a possibilidade da construção de acordos voluntários para o desenvolvimento de atividades tradicionais sustentáveis por um período de 20 anos (Artigo 34). Esses acordos poderão ser celebrados entre os órgãos governamentais e as entidades representativas de povos e comunidades tradicionais. A intenção aparente é que para constituição dos acordos sobre o uso dos recursos de determinado espaço territorial seja constituída uma comissão paritária entre Estado e comunidades, para fazer o planejamento e o monitoramento das ações. Nos espaços de sobreposição com UCs, as comissões podem ser criadas nas câmaras temáticas dos conselhos gestores. Conforme cita a resolução, o objetivo dos acordos é “proporcionar maior autonomia para o desenvolvimento de atividades tradicionais sustentáveis, valorizando sua identidade e formas de organização, em consonância com a conservação da sociobiodiversidade” (Artigo 34, §1º), além de referenciar legislações importantes, como o Decreto nº 6.040/2007, que garantem direitos dos povos tradicionais.

O desafio seguinte, no Estado de São Paulo, é implementar a resolução. Nela, determina-se a criação de um grupo de trabalho, estipulando as funções para que comece a funcionar. Na composição do grupo, há vagas para sociedade civil e representantes de povos e comunidades tradicionais. No entanto, nesse início de nova gestão do estado isso ainda não foi concretizado.

Para as comunidades quilombolas e as demais comunidades tradicionais, é uma grande conquista ter uma resolução estadual que trata a roça tradicional como uma ação de manejo. Essas populações manejam a Mata Atlântica há, no mínimo, três séculos, e suas práticas, em muitos momentos da história, foram e são tratadas como crime ambiental.

## 12.3. Comunidades tradicionais e sistema de justiça no Vale do Ribeira/SP

**Andrew Toshio Hayama<sup>87</sup>**

Por solicitação da professora Manuela Carneiro da Cunha, apresenta-se relatório que sistematiza experiência de 10 anos de atuação da Defensoria Pública em demandas judiciais relevantes envolvendo comunidades tradicionais na região do Vale do Ribeira, Estado de São Paulo. Antes, é importante advertir que se aborda a atuação de um único defensor público, responsável também por outros tipos de demandas coletivas e individuais na Comarca de Registro, cidade onde se situa a sede da instituição na região. Além disso, restringe-se ao âmbito da justiça estadual, o que exclui demandas coletivas de povos indígenas, atribuição da Defensoria Pública da União e do Ministério Público Federal, presentes na cidade de Registro.

O Vale do Ribeira compõe um território rico em sociobiodiversidade. A região é a casa de mais de cem povos e comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas, caiçaras e caboclos, diretamente responsáveis pela conservação dos diversos ecossistemas existentes. Nesse contexto, provocou perplexidade ouvir de lideranças de povos e comunidades tradicionais, quando a atuação da Defensoria Pública se iniciou na região do Vale do Ribeira, que o “Meio Ambiente” era inimigo e representava autoritarismo, violência e racismo. Para as lideranças comunitárias, o “Meio Ambiente” é um ente, um Leviatã, um emaranhado de agentes, ações e comandos que produz limitações, sofrimento e morte em territórios antes alegres, saudáveis e vivos. E não há apenas saudosismo nessa sentença, mas a percepção da chegada de um novo período marcado por um tempo de fiscalização, perseguição e escassez, quer dizer, pela fase de concretização, no Estado de São Paulo, de políticas ambientalistas preservacionistas.

Apesar da redemocratização e do reconhecimento, a partir da Constituição de 1988, de direitos territoriais e socioculturais, povos e comunidades tradicionais continuam enfrentando ameaças e situação de insegurança, promovidas em nome do desenvolvimento e, paradoxalmente, também em nome da conservação. Embora tais processos sejam distintos, e até mesmo opostos, com discursos e agentes diferentes, as consequências para povos e comunidades tradicionais são as mesmas: violação de direitos; inviabilização do exercício do modo de vida e da organização comunitária; expulsão e etnocídio.

Embora se desconheça sistematização completa da situação, inúmeras demandas que têm como pano de fundo conflitos decorrentes da incidência de unidades de conservação em territórios tradicionais (quilombolas, caboclos e caiçaras) aportam na Defensoria Pública do Estado na região do Vale do Ribeira. A complexidade e a indefinição do problema, somadas à inércia do poder público, têm acarretado insegurança às comunidades, intensos conflitos fundiários e criminalização do modo de vida tradicional.

---

<sup>87</sup> Defensor Público do Estado de São Paulo com atuação na tutela coletiva de comunidades tradicionais em toda a região do Vale do Ribeira. Por duas vezes, em 2012 e 2019, recebeu o Prêmio Justiça para Todos e Todas, da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Nesse cenário, destaca-se o caso da Comunidade Quilombola de Bombas, situada na cidade de Iporanga/SP, que sofre a sobreposição do Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira (Petar). O acesso, por meio de trilha, é extremamente sinuoso e irregular, não permitindo a circulação de veículos automotores, e possibilitando, apenas, deslocamento a pé, em trajeto que demora por volta de três horas, ou no lombo de animais.

A Comunidade de Bombas decide reivindicar domínio territorial apenas no ano de 2002. Após mais de 10 anos de tentativas de negociação frustradas, com adoção, por parte do governo do Estado de São Paulo, de procedimento administrativo arbitrário e anômalo, demora excessiva e proposital, descumprimento reiterado de compromissos e promessas, criminalização de atividades, ausência de políticas públicas básicas, a Comunidade Quilombola de Bombas decide interromper o processo de diálogo, pleiteando reconhecimento e titulação de todo o território e reivindicando também, de forma urgente, a elaboração de propostas concretas de construção de estrada e de Plano de Uso para o exercício digno do modo de vida tradicional.

A Ação Civil Pública, proposta pela Defensoria Pública contra o Estado de São Paulo, o Instituto de Terras (Itesp) e a Fundação Florestal, requer o reconhecimento territorial da Comunidade Quilombola de Bombas, com aprovação e publicação do relatório técnico científico elaborado a pedido do Itesp no ano de 2003. Também pede a decretação da invalidade do Petar na parte que incide sobre a comunidade quilombola, bem como a titulação do território, com a desintrusão de terceiros. Por fim, solicita que o poder público autorize a agricultura de subsistência e construa via adequada de acesso para a comunidade.

Depois da propositura da Ação Civil Pública, em março de 2014, a Fundação Florestal, espontaneamente, passou a autorizar a prática de roça itinerante no território e o Itesp, em novembro de 2014, procedeu ao reconhecimento oficial da comunidade quilombola, publicando o relatório técnico científico no Diário Oficial. No dia 18 de julho de 2015, o Juiz da Comarca de Eldorado realizou inspeção interinstitucional no local, percorrendo trilha de quatro horas até a Comunidade Quilombola de Bombas, que resultou em decisão que determinou a construção de estrada entre o Quilombo e a cidade de Iporanga/SP, mantida pela 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao negar provimento ao recurso do Itesp.

Esse é um exemplo de atuação em caso de sobreposição já existente e de passivo socioambiental herdado em virtude da equivocada política preservacionista no campo ambiental. Todavia, importante frente de atuação institucional se vislumbra na prevenção de conflitos socioambientais, como dois casos ilustrarão.

A Defensoria Pública ajuizou, no ano de 2012, mandado de segurança para debater irregularidades em processo administrativo de criação de Parque Municipal em Iporanga/SP, que afetaria comunidades caboclas. A ação pediu a anulação de decreto do município de Iporanga, o qual desapropriou 5.255,57 ha de terras destinadas à criação de unidade de conservação municipal. Demonstrou-se que o decreto não foi precedido de estudos técnicos preliminares

nem de consulta prévia à população afetada. O pedido de tutela antecipada foi deferido liminarmente, suspendendo-se o ato do ente municipal. O Ministério Público elaborou parecer em que se manifesta pela procedência integral dos pleitos formulados. O Juízo de Eldorado reconheceu, em sentença, a nulidade do Decreto Municipal nº 663/12.

Em maio de 2014, a Defensoria Pública promoveu exitosa defesa que impediu a criação atabalhoada e irregular de Parque Estadual que atingiria comunidades tradicionais. A ação civil pública proposta pretende tornar nulo o processo administrativo de criação do Parque Estadual Taquari (Eldorado/SP), identificando ofensas ao devido processo socioambiental e ao modelo procedimental previstos na legislação pertinente. De fato, não houve estudo técnico preliminar de avaliação de impacto da zona de amortecimento nas comunidades contíguas (quilombola, indígena e extrativista) nem consulta e oitiva adequadas à população potencialmente afetada. O Juízo de Eldorado concedeu a ordem liminar em 28 de maio de 2014, no mesmo dia em que se realizaria audiência pública que poderia sacramentar a criação do Parque Estadual Taquari, suspendendo o processo administrativo, que até o momento não foi retomado.

Outros dois conflitos socioambientais mais recentes revelam que a política ambientalista de linha preservacionista, apesar de ultrapassada e, em uma perspectiva mais ampla, estar em decadência, ainda se mantém viva no estado de São Paulo.

A Comunidade Quilombola de Cedro, situada na cidade de Barra do Turvo, sofria, desde 1969, a incidência do Parque Estadual de Jacupiranga, situação que se modificou apenas em 2008, com a aprovação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Quilombos de Barra do Turvo pela Lei Estadual nº 12.810/2008. Mesmo assim, o Ministério Público do Estado de São Paulo no Vale do Ribeira decidiu responsabilizar a comunidade por incêndio praticado por morador, que não fazia parte do quilombo, em área de floresta preservada no território, isentando o estado de São Paulo pelo passivo ambiental, tratando-se de caso de seletividade flagrante no campo ambiental (LAZZERI, 2019).

O Termo de Ajustamento de Conduta elaborado em face da Comunidade Quilombola de Cedro decorre da atuação do Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (Gaema) do Ministério Público de São Paulo, tendo início com representação da própria Associação Quilombola no ano de 2006. Na ocasião, a Comunidade de Cedro noticiou ao MPF ausência de fiscalização em práticas de danos ambientais por terceiros e ameaças às comunidades quilombolas. O MPF encaminhou a demanda ao Gaema, que expediu ofícios para diversos órgãos, como Fundação Florestal, Itesp, Incra, para averiguar a situação. Em resposta a esses ofícios, obteve-se a informação de que um terceiro havia adquirido a área. O Ministério Público também recebeu notícias de que o terceiro fora notificado pela Comunidade de Cedro sobre as proibições de realização de atividades no local. A área em questão foi transformada em pastagem e, antes da denúncia da comunidade, nenhuma fiscalização e autuação ambiental havia ocorrido.

Questionada sobre quais eram as medidas cabíveis para a recuperação dos danos ambientais, a Fundação Florestal, em maio de 2010, respondeu que seria suficiente o total abandono da área, visto que a regeneração seria facilitada pela presença de remanescente florestal

próximo ao local do incêndio. Não obstante, em reunião realizada em setembro de 2010, o Ministério Público deliberou que a Associação Quilombola de Cedro ficaria responsável pelo passivo ambiental em função de possuir futuro interesse na área. Em seguida, a Fundação Florestal apresentou projeto técnico de recuperação ambiental, detalhando plano para a plena recuperação da área, e o TAC foi assinado, em maio de 2012, pelo terceiro e o então presidente da Associação Quilombola de Cedro, tendo como testemunhas técnicos ambientais.

Em agosto de 2016, novo incêndio criminoso, cuja autoria ainda não foi identificada, ocorreu na área de recuperação, destruindo parte do trabalho realizado. A Associação relatou a inviabilidade de refazer o trabalho perdido, especialmente em razão do alto custo financeiro para realizar novos plantios. A Fundação Florestal se manifestou esclarecendo que tomou ciência do incêndio em uma das reuniões realizadas no Quilombo Cedro e que a comunidade sofria profundamente pelo trabalho de quase quatro anos perdido. Mais que isso, a recuperação tinha sido praticamente alcançada e a comunidade havia arcado com o montante de dez mil reais para concretizar o projeto. A Fundação Florestal informou que o incêndio afetou 60% da área total, sugerindo, para a regeneração, apenas o abandono da área de 2,1 ha.

Apesar de todo o empenho da Comunidade Quilombola de Cedro em assumir dano ambiental praticado por terceiro em área cuja propriedade pertence ao poder público, o Ministério Público continuou a responsabilizar e a pressionar a Associação, notificando-a para arcar com o pagamento de multa de mais de seis milhões de reais por suposto descumprimento do TAC. Acionada, a Defensoria Pública tentou dialogar, mas em resposta recebeu notícia de que o Ministério Público havia ingressado com ação judicial para executar a multa milionária contra a Comunidade Quilombola de Cedro.

A Defensoria Pública argumentou, em defesa do Quilombo, que o TAC apresentava inúmeros problemas e a comunidade, desacompanhada de assessoria jurídica, na oportunidade, não deveria ter assinado o acordo imposto. Com a Lei nº 12.810/2008, o território do Quilombo Cedro, antes Parque Estadual de Jacupiranga, tornou-se unidade de conservação de uso sustentável. Portanto, propriedade e gestão do governo de São Paulo. A responsabilização patrimonial, insistiu a Defensoria Pública, de nada adiantaria, tendo em vista que o Quilombo de Cedro não teria nenhuma condição de arcar com tais valores, servindo a medida apenas para impedir sua existência digna e inviabilizar o funcionamento da Associação, pessoa jurídica que representa a comunidade para todos os fins.

O mais novo episódio de violência contra comunidades tradicionais em nome da conservação da natureza no estado de São Paulo está acontecendo na Jureia, no território da Comunidade Caiçara do Rio Verde, situado no município de Iguape. A Jureia é alvo de inúmeros conflitos socioambientais que recaem sobre as famílias tradicionais caiçaras ancestralmente presentes e responsáveis pela conservação da rica biodiversidade existente na região. Se por um lado a criação da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, em 1986, protegeu a região e, por consequência, as comunidades caiçaras, de interesses desenvolvimentistas, por outro iniciou conflitos socioambientais que perduram até hoje em função da proibição e restrição de atividades tradicionais fundamentais para existência digna desses grupos.



O último conflito na Estação Ecológica se iniciou no dia 18 de junho de 2019, ocasião em que agentes da Fundação Florestal realizaram diligência que ensejou autuação de morador tradicional caiçara no Rio Verde. Informada, a Defensoria Pública expediu, no dia seguinte, recomendação à Fundação Florestal, e o MPF, também provocado pela comunidade, iniciou processo de diálogo para tentativa de solução pacífica do conflito. Entretanto, a Fundação Florestal, sem prévia autorização judicial, executou, no dia 4 de julho de 2019, operação que resultou na expulsão de duas famílias caiçaras e demolição de suas casas.

Buscando evitar a demolição de uma terceira casa caiçara ameaçada, a Defensoria Pública ingressou com pedido para, em sede liminar, impedir a execução de ordem administrativa pela Fundação Florestal. Na ação, proposta no dia 10 de julho de 2019, sustenta que a Fundação Florestal agiu de forma ilegal ao promover ato de força e destruição contra famílias tradicionais caiçaras sem ordem judicial e com base apenas em parecer da Procuradoria do Estado, impedindo análise do conflito pelo poder judiciário e impossibilitando o exercício de qualquer tipo de defesa, até mesmo no âmbito administrativo.

O Juízo de Iguape concedeu o pedido liminar no dia 12 de julho de 2019, impedindo a continuidade da execução da ordem administrativa contra a família caiçara autora da ação. O Tribunal de Justiça de São Paulo decidiu, agora em definitivo, no dia 16 de julho de 2020, pelo não provimento dos recursos interpostos pelo Estado de São Paulo e pela Fundação Florestal contra a decisão liminar do Juízo de Iguape que garante a permanência da família caiçara no Rio Verde.

As experiências aqui retratadas recomendam, como atuação institucional adequada da Defensoria Pública, o combate à criação de unidades de conservação em territórios tradicionais, prevenindo futuros e fatais conflitos socioambientais. Sem prejuízo do esgotamento de todas as medidas cabíveis para evitar a criação de unidades de conservação em territórios tradicionais, mesmo as de uso sustentável, a Defensoria Pública deve atuar para garantir o devido processo socioambiental e a plena participação comunitária no processo de implementação de espaços ambientalmente protegidos que permitam a presença de comunidades tradicionais em seu interior.

No tocante às sobreposições já existentes entre unidades de conservação de proteção integral e territórios de comunidades tradicionais, são viáveis as seguintes soluções<sup>88</sup>, respeitando-se, sempre, o desejo da comunidade afetada: a) preferencialmente, a busca pela desafetação da unidade de conservação superposta ao território, por via legislativa ou judicial; b) se inviável ou se a desafetação não for desejada pela comunidade, a recategorização para outro tipo de unidade de conservação que autorize a presença de comunidades tradicionais em seu interior, por via legislativa ou judicial; c) por fim, e na impossibilidade de alteração da unidade de conservação, ou como arranjo emergencial e provisório, o reconhecimento da tese da dupla afetação, sem prejuízo da adoção, em todas as hipóteses já citadas, se for do interesse da comunidade, de instrumentos emergenciais e provisórios de convivência, como termo de compromisso, plano de uso tradicional etc.

---

88 Conferir Brasil, Ministério Público Federal (2014).

De todo modo, não se poderá admitir a expulsão ou mesmo o reassentamento de comunidades tradicionais de seu território ancestral, a não ser nas seguintes hipóteses: a) em caso de decisão consciente e livre da própria comunidade, de acordo com as condições estabelecidas por ela mesma; b) em caso de situação de emergência que signifique comprovado risco insuportável à integridade da comunidade, assegurando-se, se viável, direito de retorno, tudo nos termos do que determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Ainda no âmbito da defesa de territórios tradicionais, os quilombolas do Bairro Ilhas, na cidade de Barra do Turvo, foram privados de acesso à fonte de água que abastecia há mais de vinte anos a comunidade. Fazendeira que ocupa território originalmente quilombola levantou cerca e vedou a utilização da passagem tradicional. A Defensoria Pública, acionada pelo quilombo, ingressou, no ano de 2013, com pedido de tutela territorial quilombola por meio de usucapião de servidão de passagem com reintegração de posse, concedida em sede de tutela antecipada pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Jacupiranga. A comunidade, em seguida, constituiu formalmente associação e encaminhou à Fundação Cultural Palmares pedido de certificação, preparando futuro procedimento de reconhecimento étnico e territorial a ser levado a cabo pelo Itesp e Incra. A decisão liminar foi integralmente confirmada em sentença proferida em 2017, reconhecendo usucapião de direito real de servidão de passagem em favor dos membros da Comunidade Quilombola do Bairro Ilhas.

O Quilombo do Mandira, nome de terra e nome de gente, ainda clama por justiça e autonomia no território ancestral, usurpado por cidadãos da elite paulistana em plena ditadura civil-militar, como um dos filhos do Ministro da Justiça à época do negócio fraudulento. Além de sofrerem assédio e ameaças, os quilombolas foram ludibriados e prejudicados em negócios jurídicos irregulares de compra e venda, realizados inclusive com assinaturas falsificadas, resultando em verdadeiro exílio dos mandiranos no seio do próprio território, na medida em que, reduzidos a apenas 56 alqueires de um universo total de 600, foram defenestrados para as periferias e extremidades da área, em espaços pouco propícios a práticas agrícolas tradicionais e com os quais não possuíam os mesmos vínculos históricos e afetivos. A Defensoria Pública ingressou, em 2013, com pedido para a tutela territorial quilombola mediante declaração de inexistência de negócios jurídicos, que ainda tramita na comarca de Cananeia.

Em Peropava, quilombo situado na cidade de Registro, fazendeiro que ocupava porção de 36 hectares no interior do território promoveu, na década de 1980, agressivo e violento processo de ampliação de terras, intimidando e expulsando os quilombolas à força, conforme noticiado em relatório técnico científico produzido pelo Itesp. Não bastasse, em 2005 ingressou com pedido de usucapião para consolidação da propriedade saqueada, postulando o reconhecimento de mais de 100 hectares, ou seja, um quarto da área identificada pelo Itesp como território tradicionalmente quilombola em estudo concluído em 2011. Os membros da comunidade, formalmente citados, não se manifestaram por acreditarem que serviriam de testemunhas ao autor da ação, razão pela qual foram considerados revéis e o pedido do fazendeiro foi julgado procedente no ano de 2010. Nesse contexto, levando em conta o trânsito em julgado do processo, a Defensoria Pública elaborou ação rescisória, apontando ofensa ao artigo 68 do ADCT e a existência de documento novo (relatório técnico científico do Itesp)

capaz de garantir pronunciamento favorável à Comunidade Quilombola de Peropava.

A Ilha do Cardoso, em Cananeia, vem sofrendo há décadas processo de erosão que compromete a integridade do território, tratando-se de fenômeno persistente, mas lento e gradual. O Ministério Público Estadual instaurou inquérito civil público para monitorar a situação. Para acompanhar o processo erosivo, portaria da Fundação Florestal instituiu, em março de 2013, grupo de trabalho para elaboração de plano de trabalho das áreas da Enseada da Baleia, Vila Rápida e Pontal do Leste, comunidades sobrepostas pelo Parque Estadual da Ilha do Cardoso.

A Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, assessorada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e com o aval do órgão gestor da Ilha do Cardoso, identificou área no interior do Parque adequada à realocação, denominada “Nova Enseada”. Em relatório de vistoria, produzido em novembro de 2016 por solicitação da Defensoria Pública, equipe interdisciplinar do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas do Brasil/USP avaliou o território da “Nova Enseada”, sob os aspectos antropológicos, ambientais e de segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso, concluindo que a área escolhida pela comunidade “oferece segurança geológica, reduzido impacto ambiental e adequação socioeconômica e cultural”. O estudo subsidiou intervenção da Defensoria Pública em face do Estado de São Paulo, que no início resistiu em autorizar a realocação da Enseada para a área escolhida pela comunidade no interior da Ilha do Cardoso. Técnicos da Fundação Florestal e do Instituto Florestal chegaram a recomendar informalmente que as famílias caiçaras da Enseada se mudassem para a Comunidade Caiçara do Marujá, sob pena de terem que abandonar a Ilha do Cardoso e migrar definitivamente para o centro urbano da cidade de Cananeia. Após processo de intensa angústia e insegurança para a comunidade, finalmente, no dia 7 de dezembro de 2016, em audiência com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que contou com a presença da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, MPF, Fundação Florestal, Instituto Geológico e Defesa Civil do Estado de São Paulo, o Secretário Estadual do Meio Ambiente autorizou a realocação da comunidade para a “Nova Enseada”, determinando que a decisão fosse cumprida imediatamente pela gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso.

Antes da mudança para a nova área, a mesma Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia enfrentou destruição socioambiental provocada pelo município de Ilha Comprida, vizinho ao de Cananeia. Gerido pelo município de Ilha Comprida, o barco turístico Catamarã começou a operar na região no final de 2014, partindo da porção norte da Ilha Comprida e terminando seu trajeto na Comunidade Caiçara do Pontal do Leste. No dia 7 de fevereiro de 2015 o Catamarã resolveu atracar na Enseada da Baleia, que não estava no roteiro previsto, sem autorização prévia da comunidade. Antes, havia passado devagar pela comunidade, demonstrando interesse no local, seguindo caminho até Pontal do Leste. No retorno, o barco tentou parar, mais de uma vez, na área de contenção construída pela comunidade, mas não conseguiu. As manobras para tentativa de atracação e para a saída da embarcação acionaram a potência máxima do motor do barco e provocaram o deslocamento imediato de mais de 20 metros de porção de terra, causando em seguida o desabamento de construções. A irresponsável ação do Catamarã destruiu duas casas de moradores e três espaços comunitários. Também afetou a própria paisagem e o valor estético da área. O deslocamento de porção de 20 metros de terra agravou a situação delicada

de vulnerabilidade geológica contra a qual a comunidade lutava há décadas. Frustradas as tentativas de diálogo com o município de Ilha Comprida, que não prestou apoio nem reconheceu qualquer responsabilidade, a Defensoria Pública ingressou, em novembro de 2016, com ação civil pública, na Comarca de Cananeia, ainda em trâmite, pedindo condenação por danos materiais e morais coletivos no valor total de 720 mil reais. Também requer a condenação do município de Ilha Comprida para que reconheça a responsabilidade pela devastação socioambiental causada na Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, em “Pedido Formal de Desculpas” a ser divulgado em diversos meios e em ato realizado na própria comunidade afetada.

Outra frente de atuação recorrente é a garantia de direitos sociais fundamentais, como educação, saúde, serviços públicos essenciais etc. Inaugurando discussões sobre educação diferenciada para povos e comunidades tradicionais no âmbito do Poder Judiciário na região do Vale do Ribeira, a Defensoria Pública ajuizou pedido para exigir a disponibilização, por parte do município de Cananeia e do Estado de São Paulo, de transporte escolar marítimo a crianças e adolescentes pertencentes à Comunidade Caiçara do Pereirinha/Itacuruçá, que eram obrigados a morar com suas famílias na cidade por falta do barco-escola. O Juízo da Comarca de Cananeia concedeu, em dezembro de 2017, a tutela provisória requerida pela Defensoria Pública, obrigando o poder público a fornecer transporte marítimo diário adequado às necessidades das Comunidades Caiçaras.

A Comunidade Quilombola de Bombas, a mais isolada do Estado de São Paulo, situada na cidade de Iporanga, nunca contou com ensino fundamental (anos finais), nem com ensino médio e educação para jovens e adultos, o que acarretava o completo abandono escolar de seus membros, tendo em vista a inexistência de estrada de acesso ao território e a inviabilidade de permanência de estudantes na cidade (questão que também está sendo debatida em outra ação civil pública proposta pela Defensoria Pública no Vale do Ribeira). Em dezembro de 2017, o Juízo da Comarca de Eldorado, concedeu, liminarmente, a tutela provisória requerida pela Defensoria Pública, determinando a elaboração pelo Estado de São Paulo de planejamento e cronograma de implementação do serviço educacional na Comunidade Quilombola de Bombas.

Em janeiro de 2018, a Defensoria Pública ingressou com ação civil pública para impedir o fechamento da Escola Quilombola de Peropava, situada na cidade de Registro, em razão de o procedimento adotado pelo poder público ter desrespeitado os marcos normativos que regem a educação diferenciada. Além de evitar o fechamento da escola, a comunidade pretendia a manutenção do ensino fundamental e a ampliação do atendimento escolar para oferta de creche e pré-escola. A tutela provisória foi deferida tal como pleiteada, determinando o Juízo de Registro a manutenção do ensino fundamental e a ampliação da oferta escolar.

A questão da saúde foi objeto de ação civil pública proposta pela Defensoria Pública que questiona concurso público para cargos de agente comunitário de saúde nas Comunidades Quilombolas de Praia Grande e de Bombas, ambas localizadas na cidade de Iporanga. Lideranças das duas comunidades quilombolas noticiaram que os candidatos aprovados não residiam nos bairros quilombolas, nem mesmo nas respectivas áreas de abrangência da atuação, na época do concurso. Também relataram que não desempenhavam adequadamente a

função. A Defensoria Pública pede, em ação proposta em abril de 2019, a decretação da nulidade parcial do concurso e a realização de novo certame adequado às condições diferenciadas que vivenciam comunidades tradicionais quilombolas, nos termos da legislação especial voltada a povos e comunidades tradicionais.

Em Iguape, pescadores artesanais da comunidade dos Lagartos, na Barra do Ribeira, estavam desprovidos de acesso a água potável, sob o argumento de que o local em que estavam não estava regularizado e sofria a incidência de Área de Preservação Permanente (APP). Em ação civil pública proposta em 2014 contra o município de Iguape e a Sabesp, a Defensoria Pública defendeu que os atuais moradores do bairro possuem o direito de permanecer no local, porque são pescadores artesanais e preenchem requisitos para a regularização fundiária mesmo em APP. O pequeno núcleo comunitário dista apenas 300 metros da rede regular de abastecimento de água, fornecida ao restante das moradias do Bairro Barra do Ribeira que também estão em APP, como demonstrou Laudo Pericial encartado no processo, o qual também conclui que a ampliação do sistema não causará significativo impacto ambiental. O pedido liminar foi negado pelo Juízo de Iguape, mas o Tribunal de Justiça acatou o recurso da Defensoria Pública determinando, em junho de 2015, que o serviço público de abastecimento de água fosse providenciado pela concessionária.

Por fim, vale mencionar caso em que a atuação do defensor subscritor ocorre não em função de suas atribuições no Vale do Ribeira, mas como integrante do Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e Igualdade Racial (Nuddir) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, do qual é membro desde o ano de 2018.

O Nuddir ingressou com pedido, em maio de 2020, em face da CPFL, para que a concessionária de energia elétrica preste serviço público adequado, regular e contínuo à Comunidade Quilombola do Carmo, situada na cidade de São Roque. Atualmente, parte da Comunidade do Carmo vive em área retomada, com ocupação consolidada, que compõe o território tradicional reconhecido até mesmo pelo Incra, responsável pelo processo de regularização fundiária iniciado no ano de 2006. As famílias quilombolas dispõem apenas de um ponto de energia, utilizado de forma coletiva por 47 moradias, totalmente insuficiente para o abastecimento regular e contínuo, o que acarreta sobrecarga da rede, falta de luz, constantes danos a bens e riscos de acidentes.

A Defensoria Pública provocou a CPFL, enviando ofícios, recomendações e pautando em reunião realizada em fevereiro do corrente ano, antes da pandemia do novo Coronavírus, os prejuízos e a violação a direitos fundamentais que a ausência do serviço público ocasionava. Além disso, pontuou que a legitimidade da presença quilombola na área era reconhecida pelo Incra, órgão responsável pela política de regularização fundiária quilombola. Não obstante a recepção e análise do problema, a CPFL, reiterando manifestações anteriores, à revelia de normas constitucionais, convencionais, legais e até infralegais, respondeu no sentido de que a comprovação da propriedade ou da regularidade da ocupação, não bastando o posicionamento do Incra, era condição para a ampliação do fornecimento de energia elétrica no local.



Por essa razão, e também considerando o contexto de exceção com a pandemia decorrente do novo coronavírus, que impõe quarentena e política de isolamento no ambiente doméstico, a Defensoria formulou pedido judicial para que a CPFL seja obrigada a fornecer energia elétrica à Comunidade Quilombola do Carmo, sob pena de perpetuação de padrão de ofensa inadmissível a direitos fundamentais e de risco potencial à saúde das famílias quilombolas e de toda a sociedade. O Juízo da Comarca de São Roque indeferiu a tutela provisória, sustentando que o reconhecimento oficial das famílias em questão como quilombolas e o reconhecimento formal do Incra do território como tradicional seriam condições para o exercício imediato de direitos fundamentais pelo grupo. Contra tal decisão a Defensoria Pública formulou recurso de agravo de instrumento ao Tribunal de Justiça, ainda pendente de julgamento.

#### **BOX 6. Os Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE) em regiões de transição de ecossistemas**

*Ricardo Theophilo Folhes<sup>89</sup>*

A partir de questões relativas ao ordenamento territorial, aos conflitos fundiários e aos usos da terra nos ecossistemas de várzea e terra firme no Baixo Amazonas paraense, é possível refletir sobre como fatores de ordem social e ambiental interagem para possibilitar o uso conjugado da terra e dos recursos naturais em regiões de transição entre esses ecossistemas. Estudos nessa região apontam como relações de poder e práticas sociais mediam – e medeiam – a articulação da vida social ao regime de cheias e vazantes que caracterizam as várzeas (FOLHES, 2016).

De 2004 a 2006, foram criados 49 projetos de assentamento agroextrativistas nos ecossistemas de várzea e terra firme no Baixo Rio Amazonas paraense, entre os municípios de Faro e Prainha. Destes, 45 têm seus perímetros localizados totalmente na várzea ou na terra firme, e apenas quatro abarcam terras nos dois ecossistemas. À luz de uma abordagem histórica e etnográfica realizada na região do Lago Grande do Curuai, em Santarém (PA), problematizo o efeito da criação de um PAE que não incide nos dois ecossistemas, e faz refletir sobre a dimensão desses efeitos, considerando os dados sobre o número mais amplo de PAEs (FOLHES, 2016). A categoria PAE representa um grande avanço ao ordenamento territorial e fundiário nacional, no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos fundiários de povos e comunidades tradicionais, o que justifica e amplia a necessidade de uma análise crítica da sua implementação pelo Estado brasileiro na região em apreço.

No Baixo Rio Amazonas paraense, os maiores povoados resultantes das missões religiosas, estabelecidos nas antigas áreas de concentração de aldeias indígenas nas beiras de terra firme, os *bluffs* (DENEVAN, 1997), permitiam a utilização agrícola e pastoril das várzeas e o extrativismo em terra firme. À medida que o cacau cultivado e a pecuária desenvolviam-se nas várzeas, algumas famílias concentravam terras e

89 Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

poder nas vilas coloniais, formando uma elite regional que pressionou pela apropriação das melhores terras e pelo controle do trabalho de indígenas, escravizados de origem africana e camponeses. Ao longo de todo o período colonial, foram distribuídas 49 sesmarias no Baixo Amazonas entre Faro e Monte Alegre, para 45 sesmeiros representantes das elites das vilas coloniais (HARRIS, 2010). Na região do Lago Grande do Curuai, uma área de transição entre várzea e terra firme (FOLHES, 2016), foram concedidas seis sesmarias, e ao menos três foram confirmadas. A disposição geográfica das sesmarias concedidas mostrava a preocupação das redes familiares em obter terras nos dois ecossistemas (FOLHES, 2016; STOLL, 2014).

Logo após a adesão do Pará à independência brasileira, em 1823, os conflitos originados nas disputas pela apropriação de terras e pelo controle do trabalho ganharam contornos insuportáveis e ocasionaram uma das principais revoltas populares da história brasileira. A Cabanagem (1835-1840) teve na região do Lago Grande do Curuai uma de suas principais bases no Baixo Amazonas, a “fortaleza” de Ecuipiranga. A revolta abalou a estrutura agrária regional.

Após a Cabanagem, não demoraria a começar o período de exploração do látex. Com os recursos auferidos nos circuitos de aviamento<sup>90</sup> da produção de borracha no Médio e Alto Tapajós, alguns comerciantes de Santarém passaram a aviar fazendeiros/comerciantes da região do Lago Grande do Curuai. A presença de capital e a chegada de migrantes nordestinos possibilitaram a formação das primeiras “colônias” em terra firme. O trabalho empenhado pelos “colonos”, aviados pelos fazendeiros/comerciantes, visava a atender a demanda por lenha gerada pelo aumento da circulação de embarcações a vapor e a produção de víveres para as cidades que cresciam à época. Esse processo teve papel decisivo no povoamento local. Dessa forma, as elites regionais, de caráter mercantil e fundiário, financiariam nas décadas seguintes a instalação de migrantes nordestinos como agregados em seus domínios territoriais ou em áreas reputadas como “terras livres”.

Em meados do século XIX, a ocorrência de importantes revoluções populares, a formalização de um marco legal fundiário nacional – a Lei de Terras (1850) – e os registros iniciais dos prejuízos econômicos e sociais causados por grandes enchentes consolidaram nas áreas de transição entre várzea e terra firme, de Óbidos a Santarém, uma estrutura de poder de caráter mercantil e fundiária da qual a região do Lago Grande do Curuai era subsidiária, e que viria a ser incrementada após a Proclamação da República, em 1889. Essa região se consolidava no final do século XIX como a área com a principal concentração de fazendas nas várzeas do Baixo Amazonas.

Na estrutura fundiária de então, a estratégia dos grupos familiares (pais e filhos, tios e irmãos) era a de possuírem ou terem que acessar terras na várzea e na terra firme.

90 Arranjo econômico baseado no crédito e que articula desde os seringueiros até empresas exportadoras, passando pelos seringalistas e casas aviadoras. Esse mecanismo envolve o adiantamento de mercadorias ou recursos no início da safra, a serem posteriormente pagos com a produção de borracha, ao final.

Assim, no plano simbólico, e em certa medida também no plano prático, a várzea se consolidava como o ecossistema das elites, dos “brancões da várzea”, e a terra firme como o ecossistema dos “caboclos da terra firme” (FOLHES, 2016; STOLL, 2014).

Os usos conjugados da várzea e da terra firme passaram, nas primeiras décadas do século XX, por um lento, mas contínuo, movimento das estruturas produtivas, mercantis e de povoamento no sentido de uma expansão progressiva da várzea para a terra firme. Passado o *boom* da coleta de látex, a pecuária e a pesca afirmaram-se como as principais atividades comerciais da região. A coincidência de fatores climáticos (cheias altas e prolongadas), produtivos (o crescimento dos rebanhos) e institucionais (programas governamentais de concessões de créditos e incentivos fiscais) levaram à intensificação da transumância dos rebanhos. Inicialmente restrito às elites, esse deslocamento sazonal se tornaria uma prática realizada por todos os perfis de criadores, inclusive médios e pequenos.

A demanda por pastagens estimulou a abertura de “colônias” situadas cada vez mais nos interiores de terra firme, convertendo áreas de capoeiras e florestas em “campos de invernada”. A pecuária, além de se consolidar como uma atividade econômica importante também na terra firme, posto que até então estivesse praticamente restrita à várzea, transformou-se em um dos elementos centrais da circulação entre os ecossistemas.

Esse processo ganhou impulso com a capitalização trazida pela produção e comercialização de juta a partir da década de 1950, principal atividade comercial da região entre 1958 e 1979. Havia continuidades concretas com o passado colonial. Famílias descendentes de sesmeiros ou de coronéis de barranco do século XIX se mantinham como as principais proprietárias de terra e gado na região do Lago Grande do Curuai, ao passo que ocupavam cargos políticos na gestão municipal. Nesse contexto, a juta incidiu de forma ambivalente. Ao mesmo tempo em que capitalizou as antigas elites, multiplicou a quantidade de pessoas dedicadas à pequena atividade mercantil, os pequenos “patrões”, e à atividade pecuária e pesqueira com fins comerciais. Ao fim do “tempo da juta”, a pecuária e a pesca mais uma vez se consolidaram como as principais atividades econômicas dos moradores da região do Lago Grande do Curuai.

Tomando a pecuária, a partir da análise dos arranjos estabelecidos entre os diferentes perfis de criadores é possível dizer que as “sociedades” são uma importante prática local de parceria, tanto entre criadores com perfis socioeconômicos semelhantes (pequenos criadores com pequenos criadores) quanto diferentes (grandes criadores com pequenos criadores). Para ocorrer a “sociedade”, um parceiro tem que possuir um “terreno” na várzea, enquanto o outro deve ser dono de um “terreno” na terra firme. Nas situações em que os criadores possuem restrições de propriedade ou de acesso aos recursos, as “permissões” e os “arrendamentos” funcionam como instituições alternativas. A “permissão” é a maneira pela qual os pro-

prietários da várzea regulam o acesso aos solos aluviais desse ecossistema e, em consequência, é a forma alternativa para que “coloneiros” da terra firme possam conduzir seus rebanhos até a várzea, sem ter que imobilizar recursos financeiros na compra de “terrenos”. Os arrendamentos são importantes práticas de “aluguel” de pastos em terra firme. Essas instituições inicialmente foram utilizadas exclusivamente na várzea, para possibilitar a transumância entre os diferentes ambientes de várzea (várzea alta e baixa). Posteriormente, a partir da década de 1950, passaram a ocorrer fundamentadas na transumância entre os ecossistemas.

As décadas de 1970, 1980 e 1990 marcaram a tentativa de as elites da várzea consolidarem a expansão da pecuária na terra firme. Na oportunidade, elas se depararam com o Movimento de Educação de Base (MEB) e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), que orientavam a transformação de parte das antigas “colônias” em “comunidades”. Vale ressaltar um aspecto dessa conjuntura. As comunidades passaram a aglutinar em torno de uma capela e de uma unidade política diferentes gerações de grupos residenciais que compunham as antigas colônias. A unidade básica de decisão sobre o território eram (e são) esses grupos residenciais (STOLL; FOLHES, 2015). Ao verem parte das frações de capoeiras e florestas de seus territórios sendo transformados abruptamente em pastagens, mesmo os grupos residenciais formados por criadores reagiram e tornaram insustentável o avanço da pecuária empresarial. A pecuária e a concentração fundiária efetivamente se intensificariam, mas baseadas nas “sociedades”.

Foi assim, numa estrutura social desigual, marcada pela circulação entre os ecossistemas e dominada por relações de poder historicamente construídas, fundadas no controle do acesso e uso do ecossistema de várzea, que o PAE Lago Grande foi criado. O PAE abarcou predominantemente a faixa de terras firmes da região do Lago Grande do Curuai, deixando uma imensa área de várzea de fora. De um lado, não contemplou em seu perímetro um ecossistema fundamental para os meios de vida de uma parte importante da população local: a várzea. De outro, não alterou a estrutura fundiária, marcada pela existência de antigas fazendas e pela demanda de regularização fundiária na terra firme. Limitando-se à terra firme, o PAE Lago Grande, até o momento, não reconheceu uma prática fundamental para a consecução dos meios de vida de uma parte importante da população do PAE Lago Grande, a transumância.

Nas regiões de transição entre a várzea e a terra firme, a utilização dos recursos dos dois ecossistemas é fundamental para indígenas, quilombolas, populações tradicionais, ribeirinhos, camponeses ou para qualquer outra categoria mais ou menos precisa de atores. No entanto, a mobilidade espacial sazonal realizada pelas populações regionais entre os dois ecossistemas, de maneira geral, e a transumância, em particular, não vêm sendo levadas em consideração nas políticas de ordenamento territorial na Amazônia. O caso do PAE aqui apresentado ilustra bem essa questão.

## 12.4. Gestão de florestas públicas

*Ítala Nepomuceno*<sup>91</sup>

As concessões florestais, regulamentadas pela Lei nº 11.284/2006, ou Lei de Gestão das Florestas Públicas para a Produção Sustentável (LGFP), consistem em mecanismo pelo qual empresas privadas podem explorar recursos e serviços em florestas públicas, mediante licitação e assinatura de contratos com o poder público que podem vigor por períodos de até quarenta anos. Desde sua concepção, o modelo de concessões tem recebido duras críticas por sua convergência com os interesses da indústria madeireira (TORRES, 2012; DE PAULA, 2006). Com efeito, a tônica de sua implementação tem correspondido à entrega de vastas porções de florestas públicas federais e estaduais à exploração de madeira em escala industrial – porções que, em 2017, totalizavam 1,63 milhão de hectares, distribuídos nos Estados do Pará, Amapá e Rondônia (WWF BRASIL; IMAFLORA, 2017). Nesse contexto, estudos têm apontado para um quadro de violações de direitos de povos e comunidades tradicionais no contexto de concessões na Amazônia (NEPOMUCENO, 2016). Enfatiza-se, ainda, o potencial da criação e implementação de Florestas Nacionais – tipo de unidade de conservação (UC) especialmente afeito ao modelo, e historicamente conflituoso com a permanência de comunidades tradicionais (IORIS, 2014) – como ferramentas de ordenamento territorial a resultar na expropriação desses grupos.

As Florestas Nacionais, instituídas no Brasil pelo Código Florestal de 1965 (IORIS, 2014), correspondem a unidades de conservação de uso sustentável criadas e geridas pela esfera federal. Esse modelo, no entanto, encontra correspondentes em legislações estaduais, recebendo, no caso específico do Estado do Pará, o nome de Florestas Estaduais (Flotas ou FES). Atualmente, estão sob concessão federal áreas localizadas nas Flonas do Jamari e Jacundá, no Estado de Rondônia, e nas Flonas de Saracá-Taquera, do Crepori, de Altamira e Caxiuanã, no Pará. As Flonas Itaituba I e II encontram-se em processo de concessão (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2018).

O exame dos processos de concessão para exploração madeireira implementados na esfera federal sugere um cenário de investidas do modelo contra direitos de povos e comunidades tradicionais. Das sete Flonas com áreas concedidas ou em processo de concessão em 2018, pelo menos a quatro correspondem Ações Cíveis Públicas (ACP) ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) em defesa desses grupos, são elas: Saracá-Taquera, Crepori, Itaituba I e II e Altamira, todas no Estado do Pará.

As violações de direitos assumem facetas diversas. Na Flona de Saracá-Taquera, que, em 2010, tornou-se a segunda UC a ter áreas concedidas no Brasil, a área proposta inicialmente pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para ser submetida à licitação abrangeria territórios quilombolas em processo de titulação (ANDRADE, 2011) e áreas de uso de dezenas de comunidades ribeirinhas, que, consoante o artigo 6º da LGFP, deveriam ter a ocupação identificada no Plano de Manejo<sup>92</sup> da unidade antes das concessões. O caso levou o MPF a ajuizar a ACP nº

91 Doutoranda em Antropologia Social junto à Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

92 Conforme a Lei nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o PM é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais”.



2009.39.02.001530-0, que resultou em liminar da Vara Única da Justiça Federal de Santarém que suspendeu a licitação (MPF, 2009a). Entretanto, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região viabilizou a continuidade do processo licitatório com o uso do questionável (OLIVEIRA; VIEIRA, 2016) instrumento da suspensão de liminar (BRASIL; TRF 1ª R, 2010). Após tratativas extrajudiciais, associações quilombolas conseguiram fazer com que o SFB afastasse as áreas de concessão em 23 quilômetros em relação às comunidades. As comunidades ribeirinhas, porém, estão sofrendo com a exploração madeireira sobre áreas fundamentais à garantia de seus meios de subsistência e reprodução sociocultural, e demandando que as áreas concedidas sejam redelimitadas e incorporadas a “zonas populacionais” no PM da UC (AFFONSO, 2018; NEPOMUCENO, 2017)<sup>93</sup>.

A criação, e posterior concessão madeireira de porções da Flona Crepori, sobrepunha-se a ocupações do povo indígena Munduruku e a territórios de descendentes de seringueiros, ocupantes do Rio das Tropas, na Bacia do Tapajós, desde a segunda metade do século XIX (GUERRERO; TORRES; NEPOMUCENO, 2020). Em verdade, o conflito com as concessões nesse caso deu-se por uma via particularmente preocupante, demonstrando ainda mais uma faceta possível de ameaça de criação de Flonas: a negação de seus ocupantes como comunidade tradicional, o que obrigaria o ICMBio a expulsá-los da área, consoante o que determina o SNUC (GUERRERO; TORRES; DOBLAS, 2012). Ocorre que os estudos de caracterização da população ocupante da Flona Crepori, que subsidiaram a elaboração de seu PM, foram realizados no interesse das concessões e financiados pelo SFB, apresentando graves inconsistências, evidenciadas pelos trabalhos de Guerrero, Torres e Doblas (2012), por sua vez, corroborados pelo parecer de Almeida (2014). Observada essa situação em Crepori, o MPF pediu a suspensão da execução de contratos de concessão nessa UC (BRASIL; MPF, 2016), pedido acatado pela Justiça Federal em Itaituba (PA), que exige a elaboração de estudos antropológicos complementares (BRASIL, VARA FEDERAL ÚNICA DE ITAITUBA/PA, 2016).

Quanto às Flonas Itaituba I e II e à Flona Altamira, estas apresentaram, em seus PM e em seus processos de concessão, fragilidades no que diz respeito à proteção dos recursos naturais usados por povos e comunidades tradicionais face à concessão para exploração madeira. Nas Flonas Itaituba I e II – sobrepostas à TI Sawré Muybu, do povo Munduruku, em processo de demarcação –, o zoneamento da unidade e o processo de concessão ignoraram o uso da área posta em licitação por esse povo, bem como por moradores no Projeto de Assentamento Agroextrativista Montanha e Mangabal, localizado imediatamente à outra margem do Rio Tapajós em relação à UC (TORRES; ROCHA, 2015). O MPF atuou também nesse caso, ajuizando ACP que pedia a anulação do edital de licitação (BRASIL; MPF, 2015a), solicitação negada pela Justiça Federal em Itaituba (BRASIL; VARA FEDERAL ÚNICA DE ITAITUBA/PA, 2015). Apesar da negativa do poder judiciário, o processo de licitação nas Flonas Itaituba I e II não teve seguimento, em função de protestos realizados por índios Munduruku e ribeirinhos que, reivindicando consulta nos moldes da Convenção 169 da OIT, barraram a realização de audiências públicas, obrigatórias no caso de concessões (CIMI, 2017). A concessão na Flona Altamira é objeto de ACP impetrada pela Procuradoria da República em Altamira em 2015, apontando a necessidade

---

93 Nota das Editoras: Ver Seção 17 desta coleção: Quilombolas. Alto Trombetas II.

de consulta e realização de estudos dos impactos das concessões sobre moradores da Resex Riozinho do Anfrísio, que têm áreas de uso na Flona (BRASIL; MPF, 2015b).

No tocante à esfera estadual, concessões foram efetivadas no Pará – estado em que o modelo foi implementado significativamente em relação às demais unidades federativas, concentrando a gestão de 33% das áreas sob concessão no Brasil – e no Amapá, que responde por 4% desse total (WWF BRASIL; IMAFLORA, 2017). Antes mesmo da implementação das concessões no Pará, chamam atenção os enormes impactos da LGFP sobre povos e comunidades tradicionais em terras estaduais: com vistas à licitação de florestas a madeiras, um novo ordenamento territorial se impôs, com a criação de milhões de hectares de Florestas Estaduais (Flotas) e Áreas de Proteção Ambiental (APA), inclusive sobrepostas a áreas com demandas de criação de UCs próprias ao reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais, como as Reservas Extrativistas (TORRES, 2012; NEPOMUCENO, 2017) e a recusa de propostas de formas de destinação fundiárias coerentes ao reconhecimento de territórios de comunidades tradicionais, como ocorreu no conjunto de Glebas Mamuru-Arapiuns (CATETE, 2016).

A Flota do Paru, criada em 2006, com cerca de 3,6 milhões de hectares, e sobreposta aos municípios de Almeirim, Monte Alegre, Alenquer, Óbidos e Prainha (PA), é palco de tensões entre concessões e comunidades tradicionais, que reclamam áreas de extrativismo no interior das porções concedidas na UC (MARTINS *et al.*, 2015). Tais tensões foram sinalizadas, por exemplo, quando da necessidade de assinatura de um termo de ajustamento entre a Associação dos Balateiros da Calha Norte e a madeireira RRX Mineração e Serviços Ltda. – ME, prevendo a proibição da exploração florestal da balateira (*Manilkara bidentata*), espécie de grande importância para extrativistas de comunidades locais (PARÁ; MP, 2015). Ainda no Pará, os índios Sateré-Mawé denunciam os impactos de concessões florestais no entorno da Terra Indígena Andirá-Marau, cuja ampliação é demandada por esse povo desde a década de 1980, como expresso na Carta da I Assembleia Geral do Povo Sateré-Mawé do Alto Rio Andirá (ASAMAV; CGTSM; TUMUP, 2017).

### **BOX 7. As reservas extrativistas de babaçu no contexto de um projeto de desenvolvimento na região de Imperatriz (MA)**

*Joaquim Shiraishi Neto*<sup>94</sup>

Em maio de 1992, antes da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente – a ECO 92 –, o governo de Fernando Collor de Mello, sem qualquer discussão com as comunidades envolvidas, criou, na região de Imperatriz, no Maranhão, duas reservas extrativistas de prevalência de babaçu: a Reserva Extrativista do Ciriaco, no município de Cidelândia, e a Resex da Mata Grande, nos municípios de Davinópolis, João Lisboa e Senador La Rocque. O processo de escolha das áreas foi arbitrário: um sobrevoo realizado na região serviu para identificar os locais de maior densidade de palmeiras de babaçu e definir as unidades.

94 Advogado, doutor em Direito. Professor visitante da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCSoc). Pesquisador FAPEMA e CNPq. Bolsista de produtividade na área do Direito.

Passados dois anos da edição do decreto de criação das reservas, caducou o prazo para o processo de desapropriação das áreas. O Ministério do Meio Ambiente instituiu então um grupo de trabalho, composto por técnicos, lideranças e entidades de assessoria, para “novos estudos” nas unidades criadas.

Os trabalhos realizados pelo grupo compreenderam visitas às reservas e levantamento de informações a respeito das atividades realizadas. As visitas geraram conflitos, pois os técnicos não conseguiam compreender a distinção das práticas extrativas do babaçu. Diferentemente da seringa, as práticas do babaçu são realizadas por mulheres, como atividade complementar à chamada roça. Como a maioria das áreas de ocorrência está em propriedade privada, o acesso e o uso são restritos, geralmente realizados mediante pagamento de foros.

O fato de a maioria das famílias não viver nas áreas das unidades criadas gerou muita discussão entre os técnicos, que não admitiam tal possibilidade, por terem como modelo as reservas de seringa, criadas anteriormente pelo governo. O uso distinto das palmeiras, realizado de modo comum entre as famílias, também passou despercebido nas discussões.

Após a realização de estudos e de muitas reuniões, os decretos foram reeditados. Finalmente, a Reserva Extrativista do Ciriaco começou a ser implantada, mas nem toda a área pôde ser desapropriada, já que um coronel da Polícia Militar do Estado logrou a exclusão de sua propriedade do perímetro da reserva. A Resex da Mata Grande, por sua vez, não teve a mesma sorte. Com efeito, desde a sua criação, os proprietários das terras organizaram-se para impedir a sua efetivação. Parcelamento das propriedades e sistemática devastação dos babaçuais foram, segundo as lideranças, as estratégias utilizadas por eles.

Nesse mesmo período, na região de Imperatriz, começou a implantação de um projeto para a instalação de uma fábrica de papel e celulose. Áreas foram adquiridas, muitas delas contíguas à Resex do Ciriaco, para o cultivo e o plantio de eucalipto. As extensas áreas de eucaliptos mudaram a paisagem da região, e inviabilizaram as práticas do babaçu, bem como outras práticas extrativistas que eram realizadas nas fazendas e à beira do Rio Tocantins. Para tentar “resolver” os problemas decorrentes da instalação do projeto, a empresa adotou uma política denominada “parceria”. Trata-se de uma espécie de tentativa de cooptação de lideranças, organizações não governamentais e técnicos do governo.

Pelo visto, a omissão do governo ao longo das décadas, bem como o fim da economia do babaçu na região em decorrência dos processos de “desenvolvimento” em curso, vai implicar o decreto de morte das Resex do Ciriaco e da Mata Grande.<sup>95</sup>

---

95 Nota das Editoras: Ver na Seção 16 desta Coleção o Capítulo 16.5. que trata da luta protagonizada pelas mulheres Quebradeiras de Coco Babaçu pelo reconhecimento territorial.

## 12.5. A grilagem de terras na confluência da degradação ambiental e da expropriação

**Mauricio Torres<sup>96</sup>**

Na origem do latifúndio – e, portanto, da estrutura dominial da terra no campo brasileiro – está a grilagem, nascida do capitalismo colonial e levada adiante pelos traficantes de escravos que migravam de atividade (MARTINS, 2010). Se na faixa litorânea e no centro-sul a consolidação da apropriação ilícita é secular, na Amazônia o saqueio de terras públicas acontece agora. Sob o verniz de legalidade, coadunam-se práticas de violência e crime ambiental, às quais se soma um aparato jurídico-político a garantir a proliferação da grilagem e o consequente latifúndio (TORRES, 2012; TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017). A Amazônia concentra a maior parte das terras públicas não destinadas no país, por conseguinte, apinha também a maior concentração de processos de grilagem em curso, ou seja, aqueles que efetivam, hoje, o destacamento de imóveis do patrimônio público para titulação privada (BENATTI; SANTOS; GAMA, 2006; BRITO *et al.*, 2019)<sup>97</sup>.

Em 2006, estudos estimavam que mais de 80 milhões de hectares da Amazônia seriam terras públicas sem destinação (BENATTI; SANTOS; GAMA, 2006). Em estudo mais recente e restrito às terras públicas federais, Brito *et al.* (2019) contabilizam na Amazônia 27,8 milhões de hectares, dentre os quais 8,6 milhões já estariam em processo de titulação pelo governo federal e 19,2 milhões seriam alvo do governo federal em futuros processos de regularização fundiária, ou seja, as terras seriam destacadas do patrimônio público para se incorporarem ao patrimônio privado de terceiros.

Entretanto, o fato de serem terras públicas não destinadas não significa que estejam vazias. Essas áreas são comumente ocupadas, de formas plurais e não sistematizadas. Não há um banco de dados que informe, por exemplo, se essas terras constituem territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas ou comunidades quilombolas sem que o Estado tenha procedido o devido reconhecimento ou destinação da terra conforme determina a Constituição Federal de 1988. Ainda menos sabemos sobre porções tradicionalmente ocupadas em regime de uso comum por beiradeiros, ribeirinhos, varjeiros, castanheiros e outra gama de grupos que teriam direitos territoriais assegurados pelo Decreto nº 6.040 de 2007. Também não temos dados sobre as terras públicas parceladas e ocupadas por famílias camponesas, que teriam ali o que se pode chamar de posse legítima, uma vez que há mais do que a posse agrária, cumprindo o *animus domini*, o binômio cultura efetiva e morada habitual por seu possuidor e a exploração direta e pessoal, por si e seus familiares, tal como exige o Estatuto da Terra (cf. FALCÃO, 1995 p. 81). Em suma, as terras públicas da Amazônia brasileira, ainda que isso não seja de conhecimento geral, são significativamente ocupadas de forma legítima por povos indígenas, quilombos, comunidades ou famílias camponesas que têm, legalmente, o direito a tais porções.

96 Professor do Instituto de Agriculturas Familiares da Amazônia (INEAF) da Universidade Federal do Pará.

97 Neste texto e seguintes, reproduzo de forma sintetizada o conteúdo do artigo: Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas, publicado em Torres (2018).

Por outro lado, as terras públicas são, também, alvo de detenções e grilagens. Toda a superfície tem um (ou mais de um) autoproclamado “dono” que, quase sempre, clama por uma “regularização fundiária” – que, na prática, resultaria na emissão do título da terra que ocupa indevidamente (TORRES, 2012; BRITO *et al.*, 2019).

A expressão “grilagem”, que nasce como menção àquele que forja títulos fundiários, refere-se, também e principalmente, neste caso, a diversos modos de apropriação fraudulenta de terras. O Incra, por exemplo, define a prática da seguinte forma: “Genericamente, toda a ação que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem ou grilo, que tem seu início em escritórios e se consolida em campo mediante a imissão na posse da terra” (INCRA/MDA, [s.d.], p. 12s). Entretanto, o saqueio de terras públicas é ainda mais plural em seus protocolos, valendo-se hoje da própria legislação agrária e ambiental para se efetivar.

A grilagem avança sobre territórios tradicionalmente ocupados e lotes de camponeses, constituindo o principal vetor de expropriação no campo. A seguir, buscamos elencar os principais protocolos de grilagem na Amazônia e, a partir de um enfoque contemporâneo, apresentar programas estatais por onde, hoje, grileiros encontram as vias mais acessíveis para a pilhagem de terras, a saber, o Programa Terra Legal (TORRES, 2012) e o Cadastro Ambiental Rural (MOREIRA, 2016; MARTINS, 2015), ao lado de legislações estaduais (BRITO, 2019).

A prática brasileira da grilagem parece ter nascimento relativamente datado, como resíduo da Lei de Terras de 1850. A partir da segunda metade do século XIX, os que se apropriavam de terras aprimoravam técnicas para auferir um verniz de legalidade (MARTINS, 2010; SILVA, 2008, entre outros). Holston (2013) comenta como, desde a segunda metade do século XIX, a lei e o mercado de terras fizeram-se cúmplices da fraude fundiária. Segundo o autor, o grileiro avolumava “recibos, testamentos, permissões, levantamentos, títulos, páginas de registro e assim por diante” na tentativa de “dissimular a fraude dentro de uma teia de reivindicações legítimas” (HOLSTON, 2013, p. 189) e tornar a grilagem algo cada vez mais difícil de ser revertido.

Note-se que, ao se referir ao século XIX, Holston praticamente narra a Amazônia do início do século XXI, especialmente se pensamos no uso que a grilagem faz do CAR, das guias de recolhimento de Imposto Territorial Rural (ITR), do Comprovante do Cadastro do Imóvel Rural (CCIR) emitido pelo Incra, e de outros tantos procedimentos burocráticos que seriam legítimos – e até obrigatórios – em caso de um imóvel rural. Adiante, retomaremos esse paralelo.

Desde a instauração do regime republicano, que delegou aos entes federados a competência pela gestão das terras devolutas, os estados, segundo Holston (2013), estabelecem normativas que anistiam ilegalidades e propiciam irregularidades, aumentando a corrida de grileiros pela terra. A figura do grileiro ganha então certa acepção positiva de empreendedor: “Sem eles [os grileiros] as legiões de imigrantes pobres, que eram glorificadas como ferozes invasores-civilizadores, jamais teriam tido acesso à terra” (HOLSTON, 2013). Tal conotação positiva, historicamente construída e contemporaneamente explorada nas regiões da *fronteira*



amazônica, foi e é vital para o sucesso dos *lobbies* que atuam no sentido de construir aparatos políticos e jurídicos que temporariamente aceitam a grilagem como fato imutável e a transformam em propriedades.

A seguir, expomos os protocolos mais comuns de como se grilou terras na Amazônia e, em especial, o movimento por meio do qual a legislação ambiental acabou sendo instrumentalizada pela grilagem e, inversamente, como a legislação fundiária, ao flexibilizar parâmetros à grilagem, surtiu efeito incisivo na questão ambiental.

### **12.5.1. A pluralidade dos protocolos de grilagem na Amazônia**

Um conspurcado quadro dos registros imobiliários, revelado pelo *Livro Branco da Grilagem* (INCRA/MDA, s.d.) e pelo divulgado por ocasião do bloqueio de matrículas em consequência do Provimento 13, de 2006, da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior<sup>98</sup>, indica como o acesso à propriedade na região se tornou sinônimo de rapinagem, num processo que possibilitou a formação dos maiores latifúndios da história da humanidade, por conseguinte, de um dos maiores índices de violência no campo (OLIVEIRA, 2005).

A misteriosa química dos cartórios de registro imobiliário responde por boa parte das terras griladas na Amazônia. As formas como foram (e são) abertas matrículas de imóveis fraudadas são inúmeras e, aqui, nos restringimos às mais comuns. Importa, antes, lembrar que todas as terras são públicas, restando ao pretenso proprietário o ônus de provar o destacamento do imóvel do patrimônio público, seja da Coroa, da União, dos estados ou dos municípios (STEFANINI, 1978). O momento mais frequente da prática da grilagem via registros imobiliários é justamente no ato da alienação do imóvel público a um ente privado.

Por desconhecimento ou má-fé, são muitos os títulos derivados de matrículas abertas sem origem, ou seja, sem que seja apontado de onde veio esse imóvel. Muitos se limitam à declaração do pretenso proprietário, o que é de todo descabido e relativamente simples de ser desconstituído, embora o seja apenas judicialmente. Outros surgem por meio das partilhas, em inventários, dissoluções de empresas e separações matrimoniais, de bens que, embora arrolados, não apresentavam os correspondentes títulos de domínio.

Nas regiões de tensão fundiária no Pará, a mais corriqueira forma de registro de imóveis públicos em nome de particulares passa pelo registro de títulos de posse, um instrumento jurídico inédito no direito brasileiro, criado pelo Estado do Pará no final do século XIX (TORRES, 2012).

Sucede, entretanto, que tais títulos não conferiam *propriedade*, havendo uma série de requisitos para que se convertessem em domínio privado, notadamente o processo de

---

<sup>98</sup> Tal provimento, entre outras providências, bloqueou todas as matrículas de imóveis rurais, registradas a partir de 5 de outubro de 1988 com áreas superiores a 2,5 mil hectares.

legitimação: “Para que essa posse, como todas as demais, fosse considerada domínio, era necessário, desde os meados do século passado [isto é, século XIX], que ela fosse legitimada. Isso implicava, sobretudo, que ela fosse demarcada, ocupada, e seu detentor pagasse os emolumentos da tabela em vigor no momento da legitimação” (LAMARÃO, [s.d.], p. 98).

Entretanto diversos desses títulos foram levados a registro como se propriedade fossem. Ao menos em dois casos, imóveis que não poderiam ser considerados propriedades não só o foram, como ainda tiveram a confirmação da presunção absoluta do domínio por meio da abertura de Registros Torrens. Trata-se dos imóveis da empresa de grilagens Indussolo (TORRES, 2008) e do imóvel Cachoeira Santo Antonio, grilagem efetivada na área hoje controlada pelo Grupo Orsa (CAMARGO, 2015).

O caso da megalômana grilagem de Cecílio do Rego Almeida, por exemplo, consiste no registro de títulos de posse. A partir de vários desses títulos não legitimados (que não constituíam domínio, portanto), Rego Almeida conseguiu registrar propriedade e, ainda, inflou milhares de vezes suas dimensões, de modo que “esquentou” nos cartórios da região a documentação que o transformava em dono de um latifúndio que somava quase 12 milhões de hectares, distribuídos em Altamira e São Félix do Xingu, no Pará. O grileiro considerava-se proprietário, inclusive, de terras indígenas. Ainda que eivados de vícios, tais registros imobiliários só puderam ser destituídos após uma longa demanda judicial.

Além dos Títulos de Posse, restaram outros tipos de documentos provisórios de terras que, muitas vezes, não tiveram qualquer ocupação ou cumprimento dos requisitos mínimos para que passassem a constituir domínio privado. Alienações de aforamento, concessão ou alienação de castanhais e seringais, emitidos em favor de antigos seringalistas e empresários da castanha, foram uma porta aberta à grilagem.

Um caso que chamou a atenção por ocasião da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem, no início de 2000, foi a existência de cerca de 12 milhões de hectares de terras públicas registradas em nome de Carlos Medeiros, um “fantasma”, uma pessoa fictícia que se apresentava por meio de seus advogados e procuradores e de quem nunca se provou a existência (BRASIL; CONGRESSO NACIONAL, 2002).

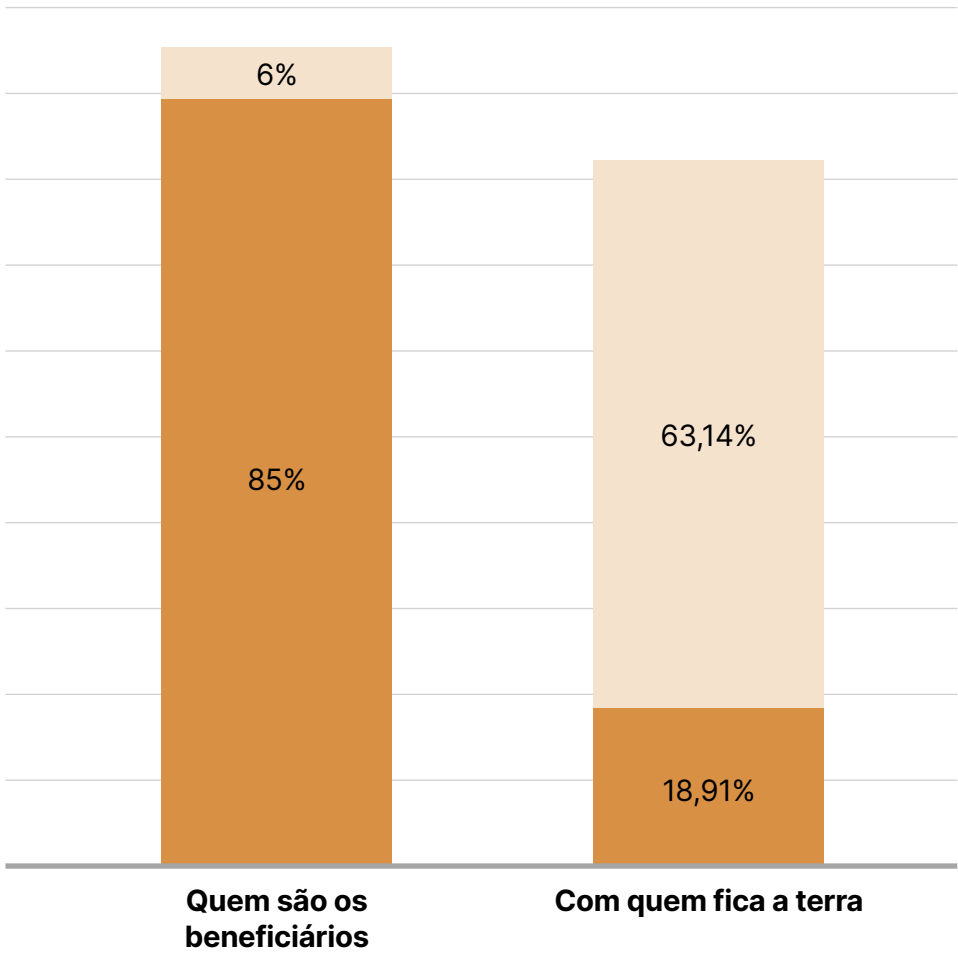
Entretanto, o grande golpe da grilagem ainda está em curso, e em vias de se converter em propriedades. Esse golpe vem por meio de programas estatais, como veremos a seguir, centrando a análise no oeste paraense, região da atual “fronteira” do avanço do capital e, por conseguinte, da pressão por grilagem na Amazônia (TORRES, DOBLAS; ALARCON, 2017).

### 12.5.2. O Programa Terra Legal, fomento e “legitimação” da grilagem

A partir de 2008, começava-se a discutir um aprimoramento dos protocolos de pilhagem de terras públicas federais. Sob o consenso em torno da real necessidade de regularização fundiária na Amazônia, o governo federal instituiu parâmetros para facilitar a alienação de terras públicas na Amazônia Legal, como se isso fosse sinônimo de regularização fundiária.

Em 2009, por meio da Medida Provisória (MP) nº 458, sancionada na forma da Lei nº 11.952 de 2009, instituiu-se o Programa Terra Legal. Anunciada como instrumento em benefício dos pequenos e da “questão social”, a MP foi elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de onde também emanavam os dados que revelam seus verdadeiros beneficiários: embora os minifúndios e as pequenas posses, com até quatro módulos fiscais (400 hectares, no máximo), representassem 85% do total das demandas por regularização, eles ocupavam menos de 20% da área a ser regularizada. Por sua vez, as médias e as grandes detenções de terras, que representavam apenas 15% do total de imóveis que se tencionava regularizar, ocupavam mais de 80% da área em questão, segundo dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), de outubro de 2003 (CAMPBELL, 2015; CUNHA; TORRES; GUERRERO, 2011).

Como principais medidas, o Programa Terra Legal instituiu: 1. a regularização fundiária de todos os imóveis com até 15 módulos fiscais ou 1,5 mil hectares em terras da União na Amazônia Legal, com ocupações anteriores a 1º de dezembro de 2004, sem licitações; 2. a possibilidade de venda da terra a partir do terceiro ano após sua regularização, em imóveis acima de quatro módulos fiscais; 3. redução significativa no valor a ser cobrado pela terra, com gratuidade para áreas de até 100 hectares; e 4. a possibilidade de regularização de imóveis com



**Figura 8.** Proporção de beneficiários passíveis de serem atendidos pelo Programa Terra Legal, em relação à distribuição de terras. Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural, out. 2003. Organização: Mauricio Torres apud Torres, Doblas e Alarcon (2017).

ocupação indireta (aceitando-se que a ocupação fosse feita por um preposto). De acordo com o MDA, aproximadamente 67 milhões de hectares seriam passíveis de “regularização”.

Os promotores desse novo corolário legal da regularização fundiária da Amazônia tinham como seu principal escudo a “regularização” da situação dos pequenos ocupantes de terras públicas, conforme o então coordenador-geral do Programa Terra Legal, Carlos Guedes, quando se dirigiu ao Senado, em abril de 2009, afirmando que “o compromisso do Terra Legal é acompanhar o cumprimento da função social da propriedade não só na dimensão produtiva, mas também na dimensão ambiental e social” (TERRA LEGAL, 2009).

Além da incoerência do efeito social propalado em relação às estatísticas apresentadas, que revelam o destino de concentração das terras públicas na Amazônia, também um aspecto legal revelava a fragilidade do argumento do governo, carente de fundamentos e fracassado no intuito de escamotear a energia com que se punha a favor dos interesses da grilagem na Amazônia. Não havia qualquer fundamentação no discurso oficial de que seria necessária uma nova legislação para assegurar a “regularização” fundiária em benefício do pequeno. Às ocupações legítimas, não cabe falar em “regularização”, mas sim legitimação. E esta última prescinde de qualquer nova normativa. Conforme demonstrado por Torres (2012), as ocupações camponesas inferiores a 100 hectares que atendessem a determinados quesitos já tinham garantias legais, ao contrário da grilagem em terras públicas. O Decreto-lei nº 9.769/1946 (em postura ratificada pelo Estatuto da Terra de 1964) era taxativo ao vedar posse em terras da União, porém, registrava: “Excetua-se dessa disposição os ocupantes de boa-fé, com cultura efetiva e moradia habitual, com direitos assegurados por este decreto-lei”.

Para haver a posse legítima haveria que se ter a posse agrária, cumprindo a exigência de *cultura efetiva e moradia habitual* por seu possuidor. Além disso, é indispensável que “esse binômio encontre sustentáculo no pedestal absolutamente indispensável da **exploração direta e pessoal, por si e seus familiares**, tal como expressa o Estatuto da Terra” (FALCÃO, 1995, p. 81).

Importante lembrar que, até o advento da legislação encomendada para legalizar a grilagem (TORRES, 2012), aquilo hoje passível de titulação deveria ser, na verdade, alvo de ação de retomada de terras, uma vez que, não cumpridas as exigências referidas, “não há como ser reconhecida a posse legítima. Posse ilegítima não é posse, é detenção, e como tal haverá de ser tratada” (FALCÃO, 1995, p. 82).

Se o direito do posseiro dispensava nova legislação, o que se construía objetivava, na verdade, atender aos interesses da grilagem de terras na Amazônia. A Procuradoria-Geral da República atentou ao fato, impetrando uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra artigos da Lei nº 11.952/2009, que teria instituído “privilégios injustificáveis em favor de grileiros que, no passado, se apropriaram ilicitamente de vastas extensões de terra pública” (BRASIL; MPF; PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2009b, p. 3).

Os dados do cadastro do Incra apontam as expectativas geradas pelas ações (ou promessas) federais de regularização fundiária na região como responsáveis por uma verdadeira “corrida pela terra e pelos bens ambientais no Brasil e, mais especificamente, na Amazônia” (TEIXEIRA, 2011). Já os espantosos resultados de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), publicada em janeiro de 2015, fizeram essas graves projeções parecerem algo modesto. Os trabalhos do TCU junto à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal apontaram indícios de que quase metade dos beneficiários do programa teriam perfil incompatível com as exigências legais para serem titulados. Dessa metade, 11% com certeza haviam recebido títulos de terras ilegalmente (RIECHEL, 2015). Chegou-se ao ponto de conceder títulos a 46 pessoas mortas (CUNHA, 2015).

A auditoria acusou o programa de faltar com rigor no controle de fraudes e de agir em prol da reconcentração fundiária, da grilagem, da promoção de latifúndios e de minifúndios, da especulação imobiliária e da expansão desordenada da fronteira agrícola na Amazônia, justificando a alcunha da MP nº 458, na época de sua promulgação, de “MP da Grilagem” (CUNHA, 2015). Curiosamente, em 2016, grandes apoiadores do Programa Terra Legal apropriaram-se da mesma expressão para se referir à MP nº 759, que flexibilizava ainda mais as generosas brechas à grilagem criadas por eles próprios.

Um dos grandes apoiadores do golpe no governo Dilma, em 2016, fora a bancada ruralista e, por conseguinte, havia contas a serem quitadas pelo governo Temer. Não por acaso, uma pronta medida de Temer foi a promulgação da MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que anunciava, entre outras medidas, instituir “mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União”. Tal “aprimoramento” traduziu-se em facilitar ainda mais o Programa Terra Legal em prol do grileiro, adotando medidas como a prorrogação do marco temporal. Pela legislação de 2009, seriam regularizadas ocupações anteriores a 2004; a nova lei regulariza invasões ocorridas até 2011. Também se instituiu a aceitação de prepostos na área (oficializando o uso de laranjas) e o aumento do limite máximo para regularização, de 1.500 para 2.500 hectares (o limite constitucional). Para Terence, tal aumento, “além de facilitar o trabalho dos grileiros, que podem então regularizar mais terras com menos laranjas, faz com que possa ser aumentada a área total regularizada pelo governo, destravando finalmente a execução do Programa Terra Legal” (TERENCE, 2018, p. 146).

Por fim, em função dessas leis, as ilegais detenções de terras públicas federais, que até há poucos anos eram grilagens, hoje são “posses” e, como tal, passíveis de regularização. Mais uma vez, consagrou-se a “legitimidade” do “fato consumado”, informando que grileiros podem seguir apoderando-se de terras públicas com a tranquilidade de saber que tudo será legalizado com instrumentos legais surgidos oportunamente para legitimar *a posteriori* suas detenções. Nada inédito, aliás. No século XIX já se registrava como a grilagem se valia da estratégia de tornar o roubo de terras algo irreversível. Holston comenta que o grileiro atravancaria “alegações legítimas com tantas relações sociais ao longo do tempo que se torn[aria] impossível desmantelá-las, e por isso a legalização do ilegal por decreto executivo, ato legislativo ou decisão judicial se torn[aria] inevitável. Nesse tipo de complicação, a fraude conta com a lei como cúmplice” (HOLSTON, 2013, p. 189).



O Programa Terra Legal permite, na prática, “legalizar” a pilhagem praticada por grileiros de terras públicas federais e é, hoje, o caminho mais fácil para a grilagem de terras da União. E isso foi levado ainda além pelos Estados da Amazônia Legal, em especial, Pará e Mato Grosso.

### **12.5.3. As legislações fundiárias estaduais**

Em 8 de julho de 2019, o governador do Pará promulgou a Lei nº 8.878, com efeito avassalador para povos e comunidades tradicionais. A lei altera as regras para a regularização fundiária no estado a partir da premissa de “legalizar o que é ilegal”.

Na prática, as pretensões de ocupação de terra pública, inclusive quando sobrepostas a territórios tradicionalmente ocupados, passarão a ser legalizadas pelas novas regras. No caso, por exemplo, da Bacia do Rio Mariaquã, há dezenas de processos administrativos protocolados junto ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), requerendo a titulação da terra em nome de diversas pessoas. No chão, entretanto, a situação encontrada é bastante distinta. Ao invés das grandes fazendas que os processos apresentam, encontraremos aldeias dos índios Sateré-Mawé e dezenas de comunidades tradicionais ribeirinhas que, por sua vez, são totalmente escamoteadas nos autos da regularização fundiária.

Segundo estimativas do Imazon, 21 milhões de hectares de terras paraenses passariam a poder ser privatizadas pelo governo do Pará com base nessa lei, que facilita a legalização de terras públicas ocupadas ou pretendidas ilegalmente (BRITO, 2019).

A titulação dos muitos lotes pretendidos por grupos que conflitam com povos e comunidades tradicionais, pela legislação atual, exige que o interessado possua residência permanente na terra. A lei elimina essa exigência, e o requerente à titulação não mais precisaria viver na terra ou praticar ali qualquer atividade, bastando declarar a pretensão de fazê-lo.

O exemplo citado por Brito ilustra bem a ameaça que pesaria sobre territórios tradicionalmente ocupados. O beneficiado pela lei, que poderia ter sua pretensão atendida, seria “alguém que invadiu terra pública ilegalmente, controla a área por meio de terceiros e nunca implementou qualquer atividade considerada agrária, o que é uma característica da grilagem de terras com fins especulativos” (BRITO, 2019).

A nota técnica assinada por Brenda Brito, do Imazon, ressaltava, ainda antes da promulgação da lei, que a nova normativa alteraria a atual Lei Estadual nº 7.289/2009, que assegurava prioridade para áreas de comunidades tradicionais. Essa lei vedava a alienação a terceiros de áreas ocupadas, ou objeto de pretensão, de comunidades tradicionais (Art. 8º, I). “Nesse tema”, explica Brito, “o PL nº 129/2019 [convertido na Lei nº 8.878/2019] mudou a forma de referência a esses territórios ao indicar que o impedimento se aplica a áreas de ocupações consolidadas de comunidades extrativistas, agricultores familiares e remanescentes de quilombos (Art. 16, I do PL nº 129/2019)” (BRITO, 2019), entretanto, conclui a autora, o PL não

definiu o que são ocupações consolidadas e há o risco de uma regulamentação posterior adotar definição mais restrita que a norma atual.

#### **12.5.4. Cadastro Ambiental Rural e sua função na grilagem**

A obrigatoriedade do CAR foi instituída pelo polêmico Novo Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651). Trata-se de um registro público eletrônico compulsório a todos os imóveis rurais. O cadastro teria a intenção de integrar as informações referentes aos parâmetros ambientais ao imóvel, “zoneando” as áreas de preservação permanente, reservas legais e outras. Entretanto, o ato do cadastro tornou-se um instrumento de apropriação ilegal de terras. A partir de um documento meramente declaratório, a prática vem valorizando o cadastro como instrumento de comprovação de posse e, até, das respectivas consequências fundiárias (MARTINS, 2015), agindo como ferramenta à “nova face da grilagem na Amazônia” (MOREIRA, 2016):

O CAR jamais fora concebido como mecanismo fundiário, mas sim como mecanismo de regularização ambiental. Todavia, sempre teve por pressuposto a existência de uma propriedade ou posse válidas sobre as quais incidiria o cadastro. Ocorre, porém, que na prática este pressuposto tem sido deixado de lado e com isto o CAR passa paulatinamente a servir de instrumento para grilagem (MOREIRA, 2016).

O cruzamento de dados de desmatamento, Terra Legal e CAR, somados a dados de campo, apontam a falência desses mecanismos, também, na questão ambiental, de modo a permitir apontar que o desmatamento na Amazônia não se dissocia da grilagem. Torres, Doblas e Alarcon (2017) demonstram que os principais desmatadores, nos últimos três anos, na região de alto índice de degradação, o eixo da BR-163, não são produtores de nada, além de especulação imobiliária. Não têm um só boi registrado em seus nomes, como também não colhem sequer um grão de qualquer cultura.

O mecanismo anula a si próprio. Se a principal causa do desmatamento é a grilagem (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017), o CAR potencializa a grilagem.

Moreira comenta “haver uma correlação direta entre CAR e propriedade ou posse”, uma vez que o art. 5º do Decreto nº 7.830/2012, que regulamenta o cadastro, “menciona que o CAR deve contemplar ‘dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural’. De repente, surge um terceiro não previsto na Lei, e desta forma, o Decreto estendeu, indevidamente, os sujeitos ativos do CAR” (MOREIRA, 2016).

Moreira, ao analisar o conjunto normativo que institui o funcionamento do cadastro, constata ser

[...] requisito prévio à inscrição no CAR a comprovação de propriedade e posse. Todavia, na prática a flexibilização e indefinição dos documentos aptos a fazer prova destes institutos jurídicos é um grande problema. Juridicamente não existe posse

em terra pública e só há posse válida em terra particular, logo os documentos aceitos para o CAR devem aportar esta comprovação (MOREIRA, 2016).

Novamente, percebemos atos legislativos que permitem ao grileiro revestir-se de posseiro e migrar do ilegal ao irregular.

Na prática, são vários os exemplos de uso do CAR pela grilagem.

Por ocasião da Operação Castanheira – coordenada pelo MPF, Polícia Federal, Ibama e Receita Federal – foi divulgado pela imprensa um áudio derivado de interceptação telefônica autorizada judicialmente. No diálogo entre o grileiro e um interessado na compra de terras, o CAR aparece em resposta à demanda de documentação da terra:

E a documentação lá, como funciona? Tem escritura ou é tudo na base do contrato?

A maioria ainda não é escritura. Tem uma sequência de documentos. Tem lá o CAR, que é o Cadastro Ambiental Rural, pra você poder por gado pra dentro, pra você ter guia de trânsito de animais e tal. Aí você pode pedir o título da terra. Aguardar um tempo que o documento sai (AMAZÔNIA S.A., 2015).

A Operação Castanheira foi um marco no sentido de evidenciar o uso do CAR como instrumento de grilagem. O Procurador da República Daniel Azeredo, apesar de entender o CAR como uma ferramenta de controle eficaz, não deixa de entrever o uso às avessas do cadastro. Referindo-se à Operação Castanheira, comenta:

Em um diálogo gravado pela Polícia Federal, um dos principais acusados [de grilagem e desmatamento] fala a um comparsa: “Aquele terra lá do Patrocínio, em que nome foi colocado aquele CAR?” A pergunta desnuda a prática da quadrilha de fazer cadastros em série, em nome de laranjas, para vender terras griladas.

Nenhum sistema é à prova de fraudes. Criminosos como o que foi flagrado na escuta telefônica já encontraram mais de uma receita para burlar o CAR. Uma modalidade detectada é: o sujeito desmata hoje e faz o cadastro logo em seguida que informaria a ilegalidade tanto do desmatamento quanto da ocupação. É uma fraude relativamente simples para coibir, já que as áreas desmatadas ilegalmente são identificadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) (AZEREDO, 2015).

Uma síntese do uso do CAR – e do parcelamento, do uso de “laranjas” e do Terra Legal – para a grilagem foi encontrada em um anúncio de 2016, de uma fazenda de 100 mil hectares no município paraense de Jacareacanga. O vendedor, por meio do sítio OLX, oferta sem constrangimento a detenção de terras públicas de dimensão 50 vezes maior do que o limite constitucional para aquisição de terras da União sem autorização do Congresso Nacional:

É uma área de posse mansa e pacífica e está sendo feito o Geo [georreferenciamento] para na sequência fazer o CAR, requerer o título definitivo e consequente escritura definitiva. Está sendo feito o desmembramento da área de até 1.500 ha no projeto [Programa] Terra Legal (FAZENDA, 2016, apud TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017).

Publicamente, assume-se o parcelamento da imensa grilagem em frações menores, que mediriam 15 módulos fiscais<sup>99</sup>, o limite de atuação do Programa Terra Legal. E, note-se, novamente coloca-se o CAR como etapa do processo de titulação fraudulenta da terra.

Segundo Azeredo (2015), o CAR é ainda passível de fraude por meio de sua adulteração “pela manipulação dos limites do mapa, omitindo a invasão de áreas ilegais”. Nesse caso, “o infrator teria um documento público que acaba por emprestar legitimidade a um crime”.

A existência de fraudes por meio de se forjar documentos legítimos para encobrir uma ocupação ilegal, como é prática desde 1854 (HOLSTON, 2013), fica explícita no próprio boletim com os números do cadastro de março de 2017. No caso do Pará, a área passível de ser apropriada privadamente é de 56.836.278 hectares, entretanto, a somatória dos cadastros supera esse número, atingindo 57.205.478 hectares. No Acre, a situação é ainda mais gritante: a área total cadastrada é de 10.901.650 hectares, mais de três vezes o que seria possível, 3.528.543 hectares (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2018).

O uso do CAR pela grilagem segue a tradição da expropriação, e as comunidades tradicionais são as principais vítimas. Como explica o agrarista Girolamo Treccani (2001), o CAR se desvirtua, de modo a se tornar “algo que dá direito ao acesso à terra. Isso está absolutamente errado. A maior vítima disso, evidentemente, são as populações tradicionais” (apud CAMPELO, 2017).

Moreira (2016) chama atenção ao fato de proprietários, posseiros e grileiros serem cadastrados no mesmo *status*, e nos remete a pensar o CAR como um artifício para encobrir de legitimidade as terras griladas, como já ocorria, aliás, desde 1854, com os instrumentos da época:

Para envolver a terra numa teia de transações legítimas, um grileiro [do século XIX] ou proprietário poderia pagar impostos sobre sua posse<sup>100</sup> [na verdade, detenção], vender um pedaço dela, doar parte para uma organização religiosa, fazer levantamento da propriedade, usá-la como garantia para um empréstimo, deixar de herança ou concedê-la como dote (HOLSTON, 2013, p. 188).

99 Nesse caso, o grileiro parece mal-informado, uma vez que o módulo fiscal em Jacareacanga é de 75 e não 100 hectares, de modo que a área precisaria ser fracionada em parcelas de 1.125 hectares.

100 Holston, na obra aqui estudada, toma conceitos de posse e propriedade de forma muito pouco precisa. Eventualmente, por problemas de tradução, grafa-se, por exemplo, posse quando se fala em detenção e propriedade ao referir posse.

Uma decisão liminar deferida em 12 de junho de 2017, pela Vara Agrária de Santarém (PA), materializa essa reciclagem histórica da política do fato consumado em favor da grilagem e da eficiência de envolver a ilegalidade em teias de relações sociais legítimas. O juiz se posiciona a favor dos impetrantes de ação de manutenção e reintegração de posse em face de um movimento camponês de luta por terra (TORRES; BRANFORD, 2017b). Em sua decisão, expressa:

Observando a prova documental trazida com a inicial, constato que o autor apresentou indícios de prova suficientes que indicam o exercício da posse de fato legítima, justa e pacífica e de boa fé, anterior ao esbulho praticado pelos réus, pelo menos nesta análise prefacial, vêm demonstrando o exercício da posse agrária na área em questão, conforme se observa do Cadastro Ambiental Rural [...], da Autorização de Funcionamento de Atividade Rural [...], que indicam o exercício da posse no bem, bem como a gerência e administração das atividades na referida área em regime de condomínio pelos autores.<sup>101</sup>

Em que pese o próprio documento do cadastro trazer uma tarja preta ao rodapé, em que explicita que o CAR não “se constitui em prova de posse ou propriedade para fins de regularização fundiária”, a acepção prática do CAR como ferramenta da legitimação da grilagem faz da sua constituição formal um detalhe de somenos. A Autorização de Funcionamento de Atividade Rural é outro instrumento declaratório, que se presta aos mesmos fins do CAR em prol da grilagem de terras.

Como curiosidade, registre-se que os autores da ação são membros ligados a uma quadrilha de grilagem de terras internacionalmente conhecida, comandada por Antonio José Junqueira Vilela Filho (TINOCO, 2016; TORRES; BRANFORD, 2017a; TORRES, DOBLAS E ALARCON, 2017). A terra em questão, onde as famílias ocupantes demandam a criação de um assentamento do Incra, trata-se de gleba arrecadada pelo Incra, justamente para fins de reforma agrária.

E esse sistema de “registro fundiário” a partir da declaração do pretendente parece frutificar na Amazônia. Em 2015, o Iterpa apresenta o Cadastro Rural Fundiário (CARF), que se prestava à composição de uma base de cadastros autodeclaratórios ante o órgão fundiário estadual, tomando por base de apoio o CAR. Segundo Recomendação do Ministério Público do Estado do Pará (MPE), “a utilização do CAR como base para o Cadastro Rural Fundiário perverte a finalidade do CAR e atua *contra legem* considerando não ter esta natureza fundiária, além de criar grande insegurança à gestão do patrimônio público fundiário e agrário do Estado do Pará” (PARÁ; MP, 2017). O MPE recomendou ao Iterpa que interrompesse o sistema, entretanto, resta evidente a iniciativa do órgão que deveria gerir as terras do estado em abrir os braços à grilagem.

---

101 Decisão proferida nos autos do Processo nº 0005321-03.2017.8.14.0051, da Vara Agrária de Santarém-PA, em 12 de junho de 2017.



## 12.5.5. Cadastro Ambiental Rural e os riscos de “apropriação verde”

**Caio Pompeia<sup>102</sup>**

Este breve texto trata dos riscos de uso indevido do Cadastro Ambiental Rural para apropriação de territórios de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais. Tal preocupação, que vem sendo manifestada há anos por representantes de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, cientistas, procuradores, promotores, instituições da sociedade civil organizada e parte dos agentes do agronegócio, adquiriu fôlego em 2020. Nesse ano, pelo menos dois cruzamentos de bases de dados públicos – um realizado pelo Ministério Público Federal (BRASIL; MPF, 2020), outro por cientistas (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020) – identificaram elevada incidência de registros no CAR, por agentes privados, sobrepostos a áreas públicas, incluindo Terras Indígenas e territórios de populações tradicionais, como se apresentará com detalhes à frente.

Os riscos comporiam, ao se materializarem, o que a literatura intitula de *green grabbing* (FAIRHEAD; LEACH; SCOONE, 2012). Processo multifacetado e global que se intensifica no século XXI, a “apropriação verde”, tradução da expressão em português, é caracterizada pela utilização de iniciativas de cunho ambiental para justificar a grilagem de terras públicas. No caso do CAR, esse movimento teria o potencial de influenciar tanto na desterritorialização (ALMEIDA, 2010) de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, como se mencionou, quanto na desestabilização de seu acesso a recursos nos territórios aos quais têm direito.

### O que é o CAR? Qual sua situação atual?

O CAR foi implementado em esfera nacional pela Lei nº 12.561/2012, que revogou o Código Florestal de 1965. Conforme estabelece o artigo 29 dessa lei de 2012, o cadastro trata-se de

[...] registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Como primeira exigência para que um imóvel possa demonstrar regularidade ambiental no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), o CAR é ferramenta importante para que agentes estatais – assim como a opinião pública – possam dispor de base de dados para acompanhar e atuar sobre o atendimento dos imóveis às normas ambientais.

---

102 Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), à qual se agradece.

Inicialmente, previa-se na Lei nº 12.561 um prazo máximo para inscrição no cadastro. Uma das consequências de seu não cumprimento seria a interrupção da possibilidade de acesso ao crédito agrícola. Após sucessivas iniciativas patronais para adiar esse prazo, ele foi extinto em 2019.

Para o tema aqui tratado, porém, importa ainda mais outro aspecto relacionado ao CAR, como se apontou anteriormente: as potenciais consequências negativas do registro de imóveis, por atores privados, com perímetros sobrepostos a áreas públicas. Esse cenário adquire maior dramaticidade em razão da lentidão dos estados para analisar cada registro em seus territórios.

**O que os pareamentos de dados identificam em relação à sobreposição de registros em territórios dos POVOS INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS?**

Divulgado em junho de 2020, um cruzamento de dados realizado sob coordenação da Câmara de Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais do Ministério Público Federal (6ª CCR/MPF) encontrou alta frequência de sobreposições, em territórios indígenas, de áreas declaradas como privadas no CAR.

Utilizando dados do SiCAR referentes a maio de 2020, o batimento identificou, precisamente, 9.901 áreas inscritas como privadas que estão sobrepostas a TIs – em diferentes fases de demarcação – ou a áreas com restrição de uso – dispositivo legal utilizado pela Funai para proteger de terceiros áreas ocupadas por índios isolados. Desse total, 77% estão sobrepostas a TIs e 23% a áreas com restrição de uso (BRASIL; MPF, 2020).

Os estados onde se identificaram mais sobreposições são, nessa ordem, Pará (com 2.323 casos), Rondônia (com 1.385), Amazonas (com 1.163), Roraima (com 1.089) e Mato Grosso (com 1.062). Juntas, as cinco unidades da federação (UFs) – todas elas inseridas na Amazônia Legal – abrangem aproximadamente 71% do total das sobreposições encontradas no país pelo MPF. A Tabela 4 traz os detalhes do trabalho por UF e tipo de área.

**Tabela 4.** Registros privados no CAR sobrepostos a terras indígenas e áreas com restrição de uso, por unidade da federação

| UF | TIs | Áreas com Restrição de Uso | Total |
|----|-----|----------------------------|-------|
| AC | 132 | 0                          | 132   |
| AL | 62  | 0                          | 62    |
| AM | 524 | 639                        | 1.163 |
| AP | 6   | 0                          | 6     |
| BA | 152 | 0                          | 152   |

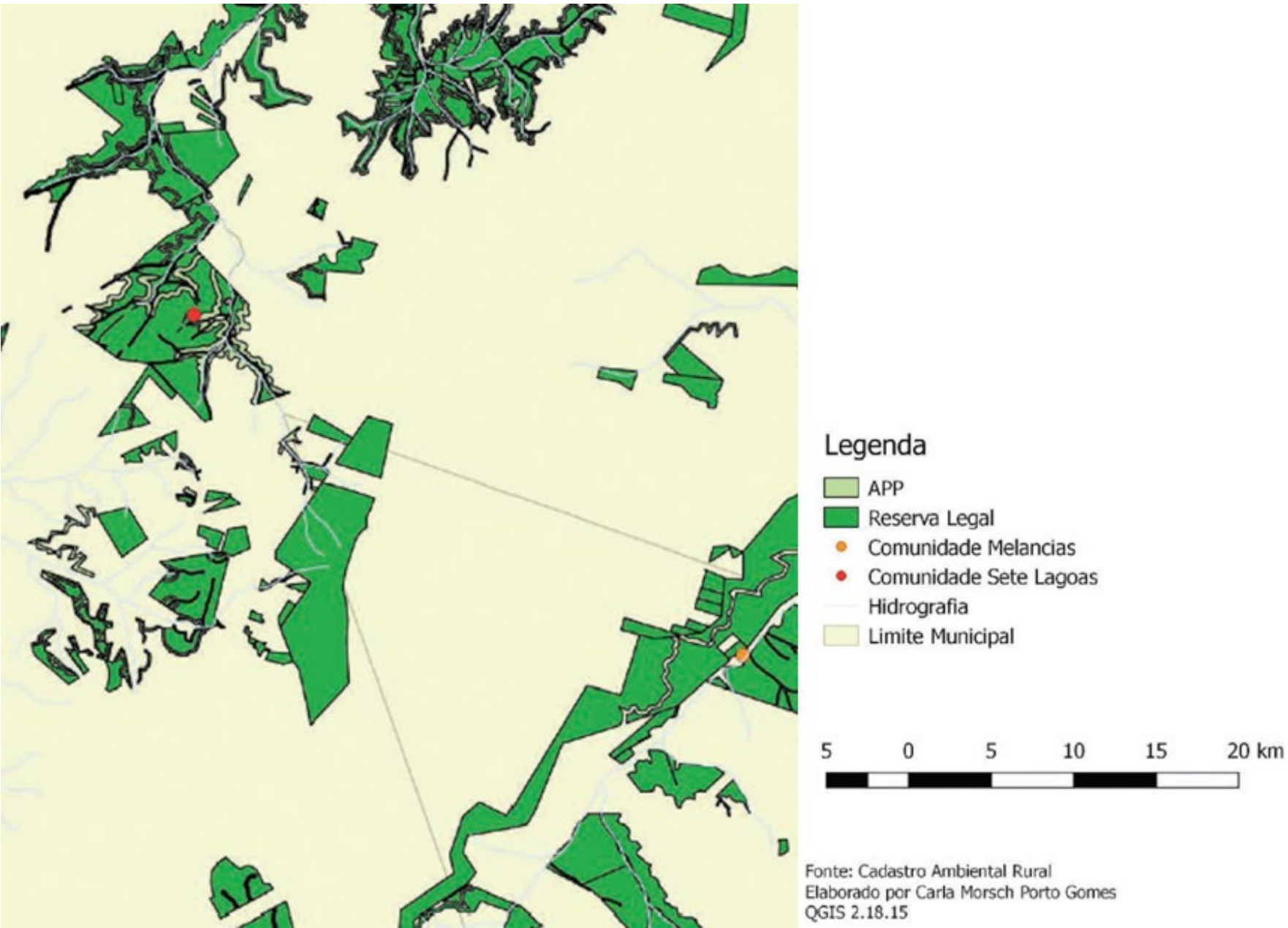
| UF    | TIs   | Áreas com Restrição de Uso | Total |
|-------|-------|----------------------------|-------|
| CE    | 10    | 0                          | 10    |
| ES    | 9     | 0                          | 9     |
| GO    | 12    | 0                          | 12    |
| MA    | 604   | 0                          | 604   |
| MG    | 136   | 0                          | 136   |
| MS    | 288   | 0                          | 288   |
| MT    | 1.013 | 49                         | 1.062 |
| PA    | 1.290 | 1.035                      | 2.325 |
| PB    | 7     | 0                          | 7     |
| PE    | 281   | 0                          | 281   |
| PR    | 286   | 0                          | 286   |
| RJ    | 9     | 0                          | 9     |
| RO    | 1.345 | 40                         | 1.385 |
| RR    | 560   | 529                        | 1.089 |
| RS    | 398   | 0                          | 398   |
| SC    | 283   | 0                          | 283   |
| SE    | 7     | 0                          | 7     |
| SP    | 80    | 0                          | 80    |
| TO    | 115   | 0                          | 115   |
| TOTAL | 7.609 | 2.292                      | 9.901 |

Fonte: BRASIL; MPF, 2020.

Também em 2020, um artigo publicado na revista *Land Use Policy* identificou, no CAR, elevado percentual de perímetros privados registrados sobrepostos a florestas públicas não destinadas na Amazônia brasileira. Como é notório, essas áreas não destinadas são, em parte relevante, territórios de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Segundo Azevedo-Ramos *et al.* (2020), autores da pesquisa, de um total de 49,8 milhões de hectares de terras públicas não destinadas – tanto nacionais quanto estaduais –, 11,6 milhões de hectares, ou 23%, constam como áreas privadas em registros no CAR. Delas, 70% são estaduais.

Com base em pesquisa de campo sobre ameaças a povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no MATOPIBA, um grupo de organizações de defesa de direitos humanos publicou estudo que contém mapa com exemplo da prática de registros no CAR sobrepostos a territórios tradicionais (FIAN INTERNATIONAL; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E

DIREITOS HUMANOS; CPT, 2018). A Figura 9 apresenta extração de parte do mapa. Na imagem, podem-se visualizar dois grupos em cujas áreas foram declaradas, por agentes privados, Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente: a comunidade de Sete Lagoas, de índios Gamela, no município de Santa Filomena, e a comunidade Melancias, de ribeirinhos, no município de Gilbués. Ambos os municípios se encontram no Estado do Piauí.



**Figura 9.** Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente registradas por agentes privados sobre territórios de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, Estado do Piauí. Fonte: FIAN International; Rede Social de Justiça e Direitos Humanos; CPT (2018).

**Por que haveria o perigo de “apropriação verde”?**

O mesmo artigo 29 da Lei nº 12.561 prevê, em seu parágrafo 2º, que o CAR “[...] não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse”. Sublinhando essa ressalva, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) afirma que o cadastro não tem validade como comprovação fundiária (BRASIL; MAPA, 2020).

Especialista no tema, a promotora de justiça do Ministério Público do Estado do Pará e professora Eliane Moreira explica:

O CAR jamais fora concebido como mecanismo fundiário, mas sim como mecanismo de regularização ambiental. Todavia, sempre teve por pressuposto a existência de uma propriedade ou posse válidas sobre as quais incidiria o cadastro. Ocorre, porém, que na prática este pressuposto tem sido deixado de lado e com isto o CAR passa paulatinamente a servir-se de instrumento para grilagem (MOREIRA, 2016).

Moreira indica que, nas normas infralegais que regulamentam o CAR (BRASIL, 2012b; BRASIL; MPF, 2014), prevalecem seja a flexibilização do rol de atores que podem realizar o registro do cadastro, seja a indefinição dos documentos a serem apresentados de modo a comprovar a propriedade ou a posse (MOREIRA, 2016). Diante dessa configuração, a especialista alerta que, em certas situações, as validações dos cadastros nas UFs podem apresentar riscos de apropriação indevida das terras públicas, operando contrariamente à garantia de direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

A promotora utiliza o caso do Pará para ilustrar. Nesse estado, revela, a relação de documentos aceitos para registro de posse no CAR inclui, dentre outros, declarações de sindicatos, de cooperativas e de associações de produtores, todos eles atores que não podem atestar, adequadamente, se os imóveis incidem, ou não, sobre terras da União ou dos estados (MOREIRA, 2016). Agravando esse pouco rigor documental, o processo de regularização fundiária estabelecido no Pará pelo Decreto nº 739/2013 prevê o cadastro como “[...] instrumento de apoio ao processo de regularização fundiária” (PARÁ, 2013).

Os autores do artigo supracitado que identifica registros privados no CAR sobrepostos a terras públicas não destinadas na Amazônia brasileira também encontraram informação que os conduziram a apontar que o cadastro pode estar sendo usado para legitimar apropriações de parte dessas áreas. Desagregando o desmatamento recente nas áreas não destinadas da Amazônia entre, de um lado, aquelas em que incidem registros privados no CAR, e, de outro, aquelas em que isso não ocorre, eles chegaram a números preocupantes: apesar de representarem cerca de 23% do total das áreas não designadas, aquelas com sobreposição de registros no referido cadastro agregam 80% do desmatamento acumulado entre 1997 e 2018 (AZEVEDO-RAMOS *et al.*, 2020).

A Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura – fórum de indústrias do agronegócio, ambientalistas e pesquisadores com atuação na agenda socioambiental que frequentemente se distancia das orientações programáticas mobilizadas por núcleos dominantes do campo do agronegócio (POMPEIA; PPGCSPA, 2020) – denuncia o papel do CAR em processos de grilagem.

Em sua campanha “Seja Legal com a Amazônia”, de defesa de terras públicas diante das crescentes críticas ao aumento do desmatamento e das queimadas na região, a Coalizão apresenta, de forma didática, elementos comuns do notório processo de grilagem no país. Segundo o fórum, após desmatarem e queimarem áreas públicas, promovendo a substituição de florestas por pasto, o grupo de grileiros “[...] faz o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e apresenta pedido de titulação, para dar uma aura de legalidade à ocupação da terra” (COALIZÃO, 2020). Segue-se, então – continua a Coalizão –, *lobby* junto ao

[...] poder legislativo (estadual ou federal) para mudar as leis que permitem a regularização de terras ocupadas irregularmente. O Congresso e as assembleias estaduais recorrentemente aprovam leis que prorrogam o limite para regularização de áreas invadidas (COALIZÃO, 2020).



## Quais são as principais recomendações dos especialistas?

Todos esses atores que apontam riscos de “apropriação verde” concordam que o CAR é ferramenta institucional indispensável para a agenda socioambiental do país e, sobretudo, para o controle do desmatamento. Por essa razão, ao mesmo tempo em que denunciam os perigos de apropriação de terras públicas relacionados ao cadastro, procuram fazer recomendações que podem contribuir para qualificar o instrumento.

A primeira sugestão que se destaca é tornar o cadastro totalmente público, de forma que agentes da sociedade civil possam contribuir para a identificação de situações nas quais há sobreposição de registros em terras públicas e, portanto, auxiliar o Estado no aprimoramento dessa ferramenta de monitoramento ambiental. Nessa direção, os estados e o Distrito Federal podem avançar substancialmente, tornando abertas, em sua totalidade, as bases do CAR incidentes em seus territórios.

A segunda sugestão é o avanço do esforço técnico que promova a maior interoperabilidade entre as distintas bases de dados fundiários no país, como o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) e o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Fundamental que o diálogo tecnológico entre as distintas bases georreferenciadas do Estado brasileiro inclua a totalidade daquelas referentes aos territórios de povos indígenas – as TIs em suas diferentes fases de demarcação, além das áreas com restrição de uso – e das populações tradicionais – também em suas distintas fases. A ampliação da interoperabilidade facilitará o trabalho das equipes técnicas em Brasília e nos estados na identificação de sobreposições, contribuindo, consequentemente, com a agenda de implementação do Código Florestal.

Tal empenho para fomentar a dialogicidade entre as bases não pode prescindir de interação mais bem organizada entre os gestores e técnicos das respectivas áreas que as alimentam. Por essa razão, é imprescindível que se fortaleçam, em termos institucionais e orçamentários, essas estruturas da administração pública federal. Ademais, maior apoio técnico e financeiro da União aos estados é muito relevante nesse sentido.

Havendo identificação mais célere das sobreposições, é possível que os agentes públicos se antecipem a situações que apresentem risco de apropriação indevida de territórios de populações tradicionais. Um dos desdobramentos nessa direção deve ser a atribuição tempestiva do *status* de “pendente” e “cancelado” aos registros privados sobrepostos, no CAR, a essas áreas.

Não se pode ignorar, contudo, que, para além do processo de racionalização da gestão das informações fundiárias no país, são fundamentais ações mais consequentes dos poderes executivo e legislativo a dificultar os casos em seja identificado risco de grilagem e de violação aos direitos territoriais de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Nessas situações, agentes que conhecem profundamente o assunto defendem, dentre várias outras medidas, a anulação de licenças ambientais concedidas, a suspensão do acesso ao crédito agrícola, e a ampliação das penas para a cadeia de agentes envolvidos em tentativas de grilagem de terras.



Finalmente, para diminuir os riscos de o CAR ser usado para processos de “apropriação verde”, especialistas afirmam que é igualmente urgente, paralelamente à defesa das atuais áreas protegidas por equipes multissetoriais treinadas para esse fim, a retomada da agenda de demarcação de TIs, de reconhecimento de direitos territoriais de populações tradicionais e de criação de unidades de conservação.

### **12.5.6. O aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem**

***Cândido Neto da Cunha***<sup>103</sup>

A principal ação fundiária das agendas governamentais nas últimas duas décadas consistiu em uma política de destinação de terras públicas federais voltada a facilitar sua privatização, com consequentes impactos para territórios tradicionalmente ocupados. Tal política se estabeleceu por meio de uma série de medidas provisórias (MP), editadas em sucessivos governos, cujo denominador comum é o fato de se apresentarem como iniciativas de “regularização fundiária” e, sob essa denominação genérica, flexibilizarem regras de alienação de terras públicas da União em favor de particulares (CUNHA, TORRES, GUERRERO, 2011; TORRES, 2012). Trata-se da MP nº 255, de 2005; MP nº 422, de 2008 e MP nº 458, de 2009, nos governos de Lula; a MP nº 759, de 2016, no governo de Michel Temer, e, mais recentemente, já no governo de Jair Bolsonaro, a MP nº 910, de 2019.

A premissa dessa política é a de que a garantia da propriedade privada equivaleria a segurança jurídica para os supostos ocupantes, e que as ações previstas nas MPs concretizariam mecanismos de controle estatal sobre o território. Esse controle passaria em especial pela proteção ambiental, como se depreende das exposições de motivos dessas sucessivas MPs, que têm inicialmente como área prioritária a Amazônia Legal, região brasileira com grande quantitativo de terras públicas federais<sup>104</sup>.

Um ponto importante a se ressaltar aqui é que, antes da edição das referidas MPs, a legislação agrária já amparava os ocupantes de terras públicas federais que as tivessem tornado produtivas diretamente com o seu trabalho e de sua família, que não fossem proprietários de outros imóveis rurais e que exercessem na área a chamada morada habitual e cultura efetiva<sup>105</sup>. Em outras palavras, trata-se da legitimação da posse por parte do poder público, possibilitando, nesses casos, a concessão de títulos de propriedade a posseiros por meio de alienação direta (sem a necessidade da licitação pública), observadas as balizas da ocupação direta por pelo menos um ano, o tamanho máximo de 100 hectares de área a ser legitimada e a cláusula que veda por dez anos a venda da terra, conforme estabeleceram o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964, art. 97 a 102) e a Lei nº 6.383, de 1976 (art. 17) Cf.: Cunha, Torres, Guerrero, 2011.

103 Engenheiro agrônomo e servidor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Santarém.

104 Na exposição de motivos da MP nº 458/2009, foi afirmado que a União detém 67 milhões de hectares não destinados na Amazônia Legal, que correspondem a 13,42% da área total da região.

105 Veja-se a respeito em Torres, Doblas e Alarcon (2017).

Além disso, ao instituto da legitimação da posse, somaram-se as diversas políticas territoriais ensejadas ou expandidas pela Constituição de 1988, que, além de recepcionar a legitimação de posses (art. 191, limitada a 50 hectares), privilegiou diversos instrumentos legais de destinação de terras públicas por meio do reconhecimento das terras indígenas (art. 231) e dos territórios quilombolas (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), da criação de unidades de conservação (art. 225) e da destinação de terras públicas para o programa de reforma agrária (art. 188), cada uma delas com especificidades em relação à forma de reconhecimento ou criação e ao rito administrativo a ser seguido.

Tais formas de destinação de terras públicas, combinadas com outros instrumentos, como as desapropriações por interesse social ou público, configuraram um “colchão legal” de proteção territorial a diversos sujeitos de direito que pleiteiam do Estado o reconhecimento jurídico da ocupação territorial, inclusive aos posseiros propriamente ditos, bem como aos povos indígenas, quilombolas e a grande diversidade de outras comunidades tradicionais. Esse panorama legal contrasta com a emergência das referidas MPs, que trouxeram para o plano legal, de forma gradual, novos critérios de alienação de terras públicas federais, sempre de forma a se criarem condições privilegiadas para públicos que até então eram juridicamente entendidos como invasores ou grileiros de terras<sup>106</sup>.

A Tabela 5 sintetiza as transformações trazidas por cada medida, demonstrando como alguns desses critérios foram e continuam sendo ampliados ou flexibilizados em favor desse público, o que contribui também para explicar a quase paralisação das outras formas constitucionais de reconhecimento territorial nos últimos anos pelos sucessivos governos. Em Torres, Cunha e Guerrero (2020), examinamos em detalhe as alterações implementadas por cada MP, ao passo que, em Torres, Cunha e Guerrero (no prelo), analisamos as conexões entre essa política fundiária, o aumento da grilagem e do desmatamento, a paralisação de outras políticas e o avanço sobre terras indígenas, em particular.

Vale reter, em conclusão, que as referidas MPs estabeleceram, com o nome de “regularização fundiária”, condições muito benéficas para a legalização de terras tomadas ilegalmente, estabelecendo também um rito administrativo muito vantajoso a esse público, em detrimento de grupos cuja proteção territorial possui proteção constitucional e que concretamente deveriam ser priorizados, dentre os quais povos e comunidades tradicionais.

---

106 O art. 71 do **Decreto-Lei nº 9.760/1946** dispõe que “o ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo”. Por sua vez, o art. 20 da **Lei nº 4.947/1966**, tipifica como crime invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos estados e dos municípios, com pena de detenção de seis meses a 3 anos. A **Lei nº 8.176/1991**, em seu Art. 2o, assim dispõe: “Constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo. Pena: detenção, de um a cinco anos e multa”. Já a **Lei de Crimes Ambientais de 1998**, com as alterações da Lei nº 11.284/2006, define: “Art. 50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente: Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa. § 1º Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família. § 2º Se a área explorada for superior a 1.000 ha (mil hectares), a pena será aumentada de 1 (um) ano por milhar de hectare”.

**Tabela 5.** Medidas provisórias editadas nas últimas décadas que incidem no aporte legal para destinação de terras públicas

|                                                                      | Leis nº 6.383/1976 e nº 8.666/1993                                                                                        | MP nº 255/2005         | MP nº 422/2008         | MP nº 458/2009                                                                                                                                                                                              | MP nº 759/2016                                                                                                                                                                                                                                                                                         | MP nº 910/2019                      |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Leis convertidas pela medida                                         | -                                                                                                                         | Lei nº 11.196/2005     | Lei nº 11.763/2008     | Lei nº 11.952/2009                                                                                                                                                                                          | Lei nº 13.465/2017                                                                                                                                                                                                                                                                                     | -                                   |
| Leis alteradas pela medida                                           | -                                                                                                                         | Lei nº 8.666/1993      | Lei nº 8.666/1993      | Lei nº 8.666/1993                                                                                                                                                                                           | Leis nº 11.952/2009, 8.666/1993 e 8.629/1993                                                                                                                                                                                                                                                           | Leis nº 11.952/2009 e nº 8.666/1993 |
| Limite de área para alienação direta (sem licitação), em hectares    | 100 (legitimação de posse)                                                                                                | 500                    | 1.500                  | 1.500                                                                                                                                                                                                       | 2.500                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 2.500                               |
| Abrangência                                                          | Brasil                                                                                                                    | Amazônia Legal         | Amazônia Legal         | Amazônia Legal                                                                                                                                                                                              | Amazônia Legal                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Brasil                              |
| Data de comprovação da ocupação para fins de regularização fundiária | Prazo mínimo de um ano                                                                                                    | 1º de dezembro de 2004 | 1º de dezembro de 2004 | 1º de dezembro de 2004                                                                                                                                                                                      | 22 de julho de 2008                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 5 de maio de 2014                   |
| Como a medida define o conceito de exploração direta                 | Terras tornadas produtivas pelo ocupante a partir do seu trabalho e de sua família (art. 29, caput, da Lei nº 6.383/1976) | Sem alterações         | Sem alterações         | Atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados (art. 2º, III, da Lei nº 11.952/2009) | Atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, de terceiros, ainda que sejam assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral (art. 2º, III, da Lei nº 11.952/2009) | Sem alterações                      |

## 12.6. Conflitos e violências

**Natalia Ribas Guerrero<sup>107</sup> e Mauricio Torres<sup>108</sup>**

Os últimos anos apontam para intensos conflitos e violências envolvendo povos Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais<sup>109</sup>. Mapeamento da ONG *Global Witness*, que monitora ameaças contra ativistas ligados à defesa de territórios e do meio ambiente, divulgado em julho de 2020, apontou o Brasil como o terceiro país com maior número de mortes em 2019 – 24 pessoas, das quais 10 eram indígenas<sup>110</sup>.

Neste item, buscaremos dimensionar e situar algumas informações recentes sobre tais conflitos. A principal fonte utilizada é o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT), divulgado em 2020, com dados consolidados até 2019. A CPT é autora de um dos esforços mais longevos e abrangentes de registro de conflitos no campo, realizado desde 1985. O levantamento é feito com base no entendimento de conflitos como “ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção” (CPT, 2020, p. 14)<sup>111</sup>.

O relatório da CPT registrou um total de 1.254 conflitos de terra em 2019 – um aumento de 11% em relação ao ano anterior. Cresceu também a proporção de povos Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais envolvidos: em 2018, 36,1% dos conflitos de terra implicavam membros desses grupos, ao passo que em 2019 esse número subiu para 43,7% (ver Figuras 10 e 11). Dentre os povos Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, note-se a elevação dos casos envolvendo seringueiros (173%, passando de 15 para 41) e ribeirinhos e pescadores, que se viram envolvidos em 164% mais conflitos em 2019 do que no ano anterior (de 14 para 37 casos registrados).

---

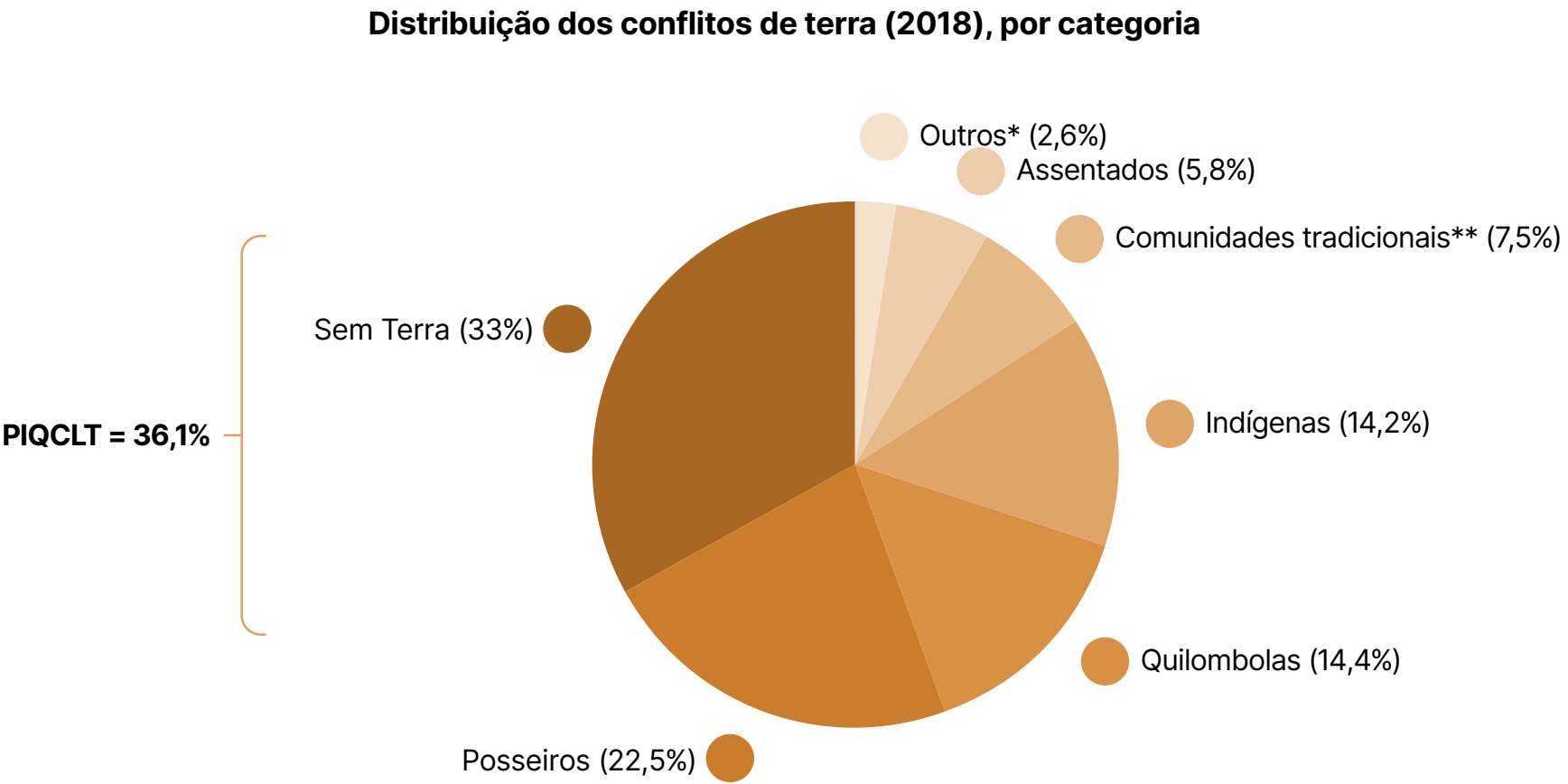
107 Mestre em Geografia Humana (USP) e doutoranda em Antropologia Social (USP).

108 Professor do Instituto de Agriculturas Familiares da Amazônia (INEAF) da Universidade Federal do Pará.

109 Este texto foi concluído em agosto de 2020, mas as tendências aqui apontadas só fizeram se intensificar, como se depreende pelas conclusões do levantamento da CPT em 2021: foram 1.576 ocorrências de conflitos no campo ao longo de 2020, o maior número registrado desde 1985, quando a organização iniciou a compilação desses dados (CPT, 2021, p. 7). A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) também fundamentou em dossiê a denúncia de que estamos diante da mais grave conjuntura já enfrentada pelos povos indígenas no Brasil, ameaçados por um “amplo e abrangente projeto anti-indígena, que é orquestrado com a participação direta do Poder Executivo, avança a passos largos no Congresso Nacional e ronda decisões que passam pelas mãos dos ministros da Suprema Corte Brasileira, o Supremo Tribunal Federal (STF), e também por outras instâncias do Poder Judiciário” (APIB, 2021, p. 6-7). Cumpre pontuar que esse cenário foi agravado pela pandemia de Covid-19, que amplamente impactou povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

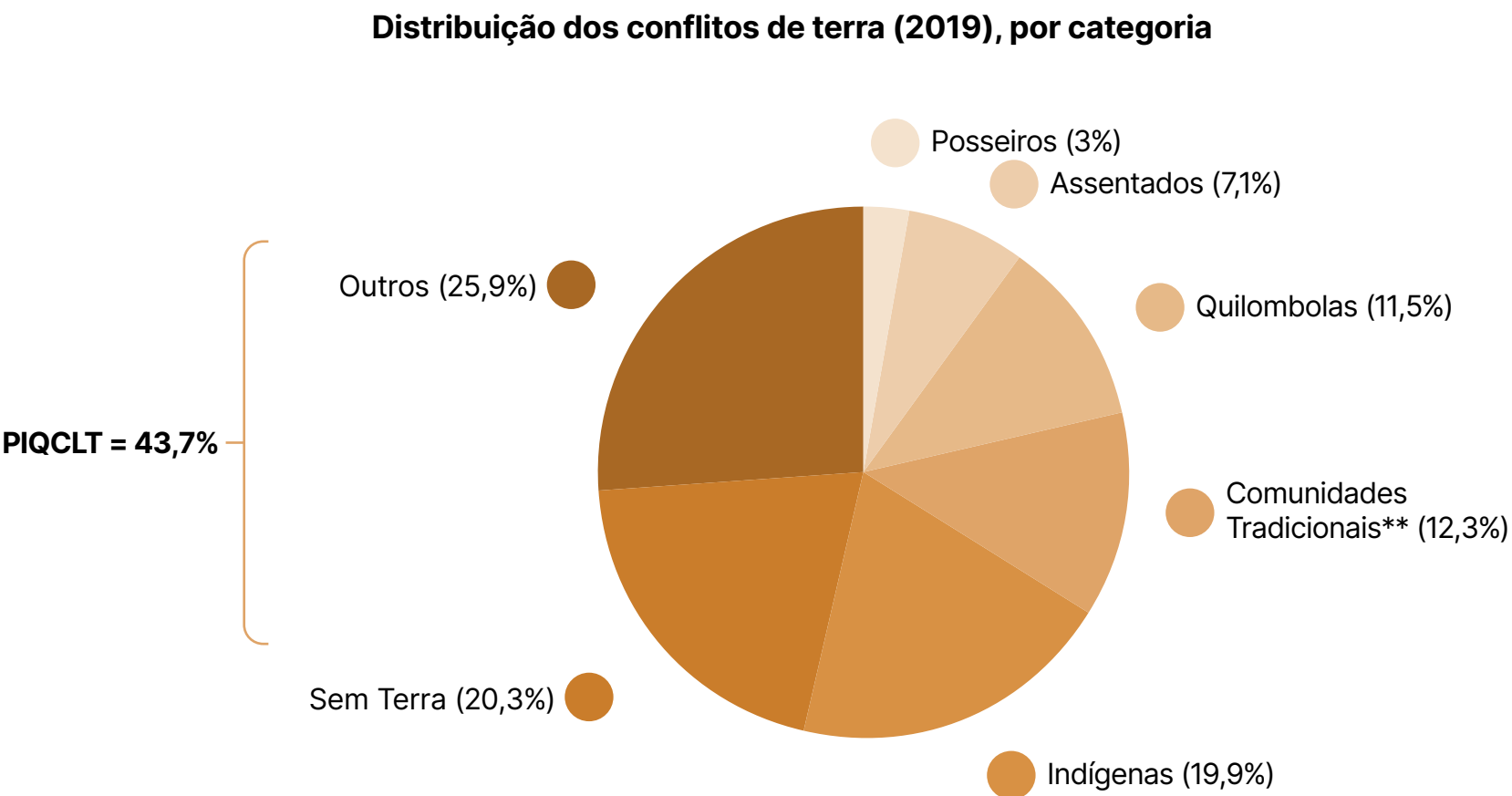
110 Nota das Editoras: O levantamento da CPT relativo ao ano de 2021, atesta a continuidade da trajetória ascendente: “35 assassinatos no campo, um número que supera em 75% o número registrado em 2020, de 20 mortos. O massacre dos isolados Moxihatëtêa não foi o único a ser registrado em 2021, pois, em 13 de agosto, a Força Nacional de Segurança em ação conjunta com a Polícia Militar de Rondônia assassinou 3 pessoas no Acampamento Ademar Ferreira, em área ligada à Liga dos Camponeses Pobres (LCP) naquele estado. O número de assassinatos no estado de Rondônia chegou a 11, sendo que 8 deles são de pessoas acampadas ou aliadas do referido movimento social, o que indica uma verdadeira caçada dos órgãos repressivos do estado e da União contra este grupo” (CPT, 2022, p. 8).

111 Nota das Editoras: Ver também o Mapa dos Conflitos, uma publicação conjunta da Agência Pública de Jornalismo Investigativo e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) que analisa as ocorrências de conflitos no campo em comparação a outras temáticas socioambientais como desmatamento, queimadas, mineração, água, agrotóxicos, violência e desigualdade na Amazônia Legal na última década (2011-2020). Disponível em: <https://mapadosconflitos.apublica.org/sobre>. Acesso em 15 de novembro de 2022.



\*Outros: Pequenos Proprietários, Trabalhador Rural, Atingidos por Barragens, Sindicalista, Agente Pastoral.  
\*\*Comunidades Tradicionais: Caiçaras, Extrativistas, Ribeirinhos, Pescadores, Seringueiros, Geranzeiros, Vazanteiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Camponeses de Fundo de Pasto.

**Figura 10.** Variação dos conflitos de terra, por categoria em 2018.



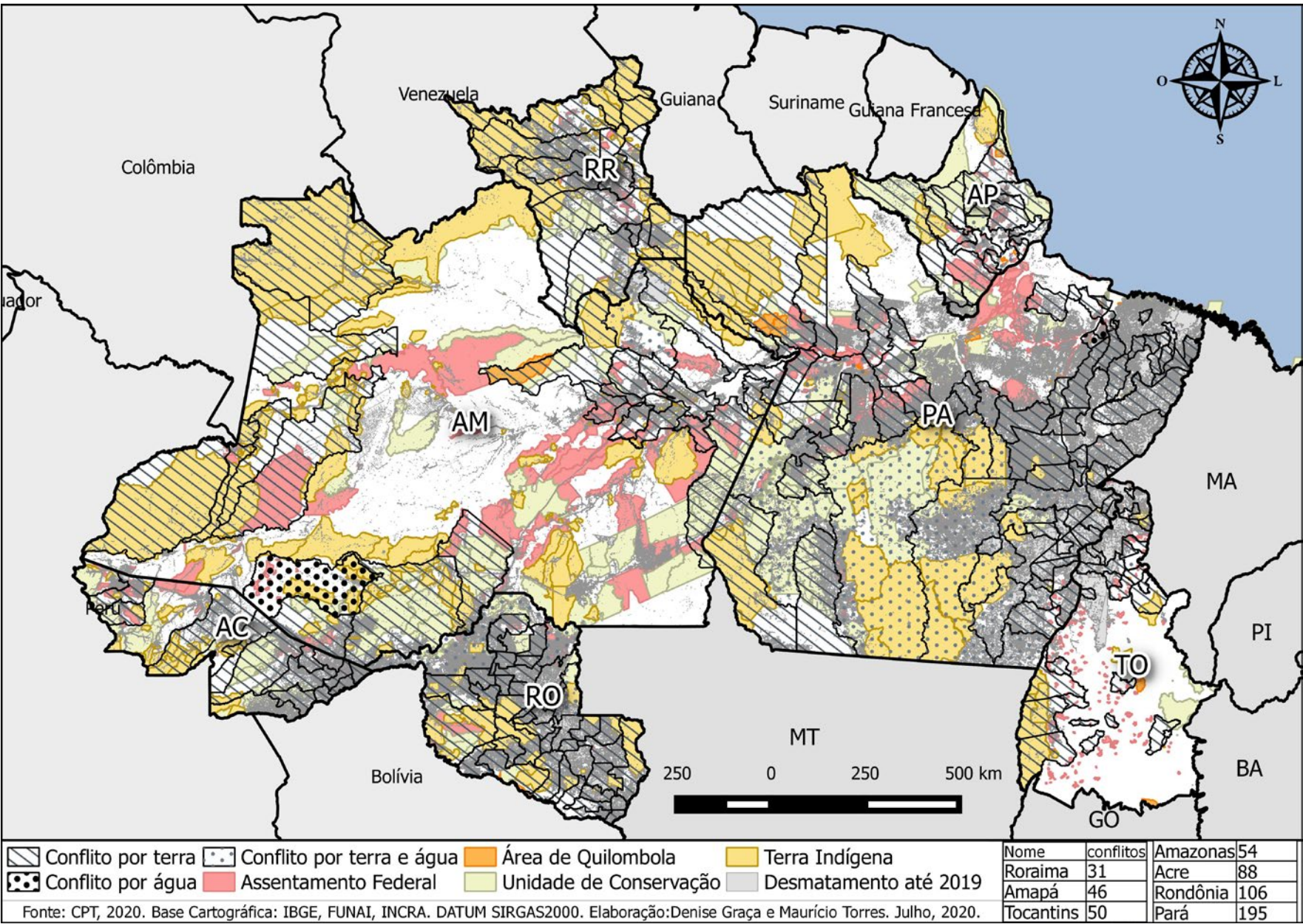
\*Outros: Pequenos Proprietários, Trabalhador Rural, Atingidos por Barragens, Sindicalista, Agente Pastoral.  
\*\*Comunidades Tradicionais: Caiçaras, Extrativistas, Ribeirinhos, Pescadores, Seringueiros, Geranzeiros, Vazanteiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Camponeses de Fundo de Pasto.

**Figura 11.** Variação dos conflitos de terra, por categoria, em 2019.



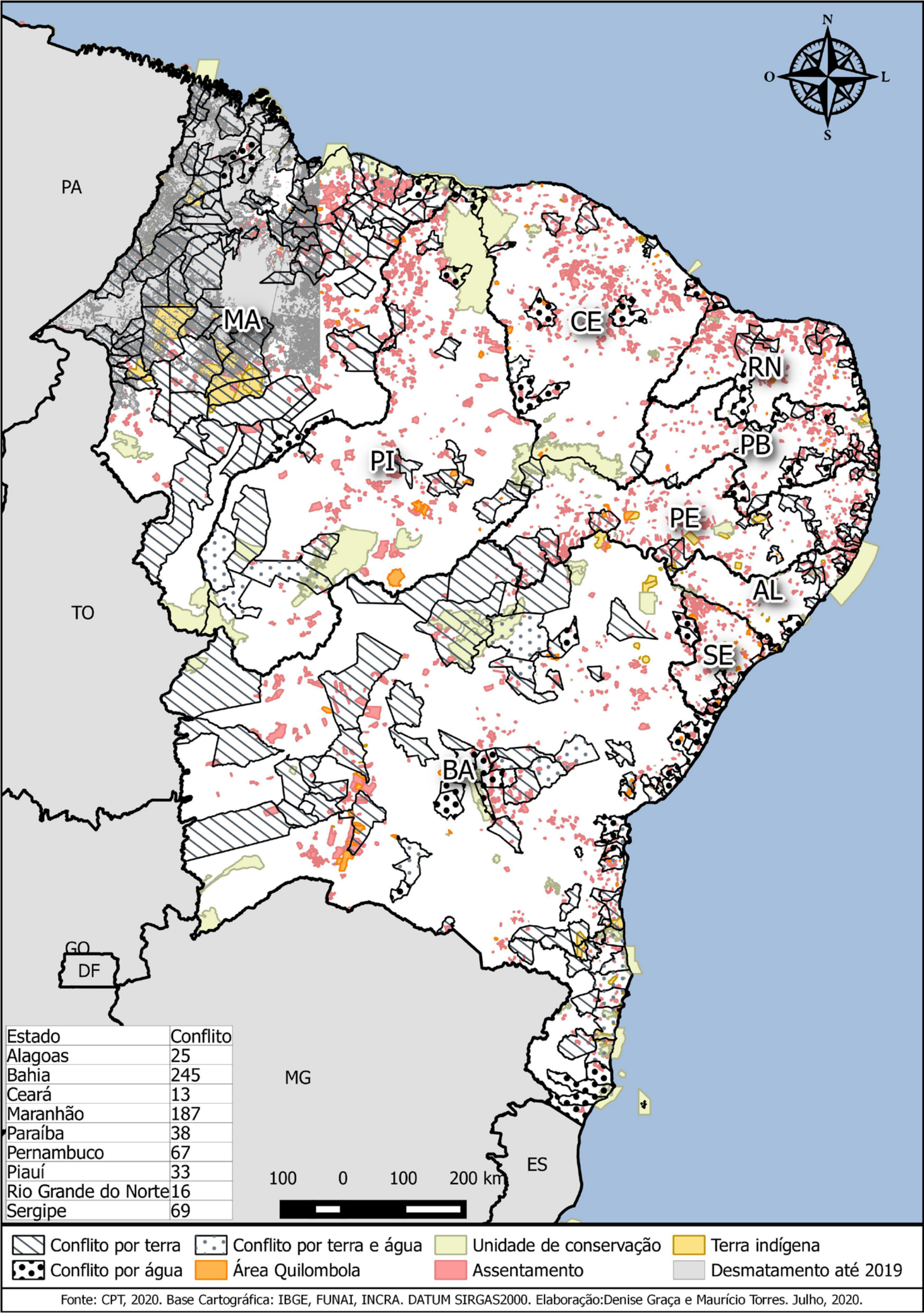
Dos estados que apresentaram aumento de conflitos envolvendo povos Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais em 2019, destaca-se a elevação dos conflitos com comunidades tradicionais no Acre, com comunidades tradicionais na Bahia, com povos indígenas no Maranhão, em Mato Grosso e no Paraná. Com efeito, em 2019, o estado com maior ocorrência de conflitos pela terra envolvendo povos Indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais foi a Bahia, com 97 casos, principalmente comunidades de fundo de pasto e quilombolas, em um número 70% maior do que o registrado em 2018. Em Mato Grosso, o índice de ocorrências envolvendo principalmente povos indígenas mais que dobrou, ao passo que, no Paraná, ele quase quadruplicou. Os mapas nas Figuras 12 a 16 apontam a distribuição geográfica dos conflitos ocorridos em 2019.

O crescimento dos chamados conflitos pela água foi outro destaque do relatório da CPT – de 276, em 2018, subiram para 489 em 2019, um aumento de 77%. Os mapas nas Figuras 12 a 16 também mostram os municípios em que tais conflitos foram registrados. Para essa categoria de ocorrências, porém, a CPT não identifica o envolvimento de grupos específicos. (Consultar o volume 11 nesta Coleção).



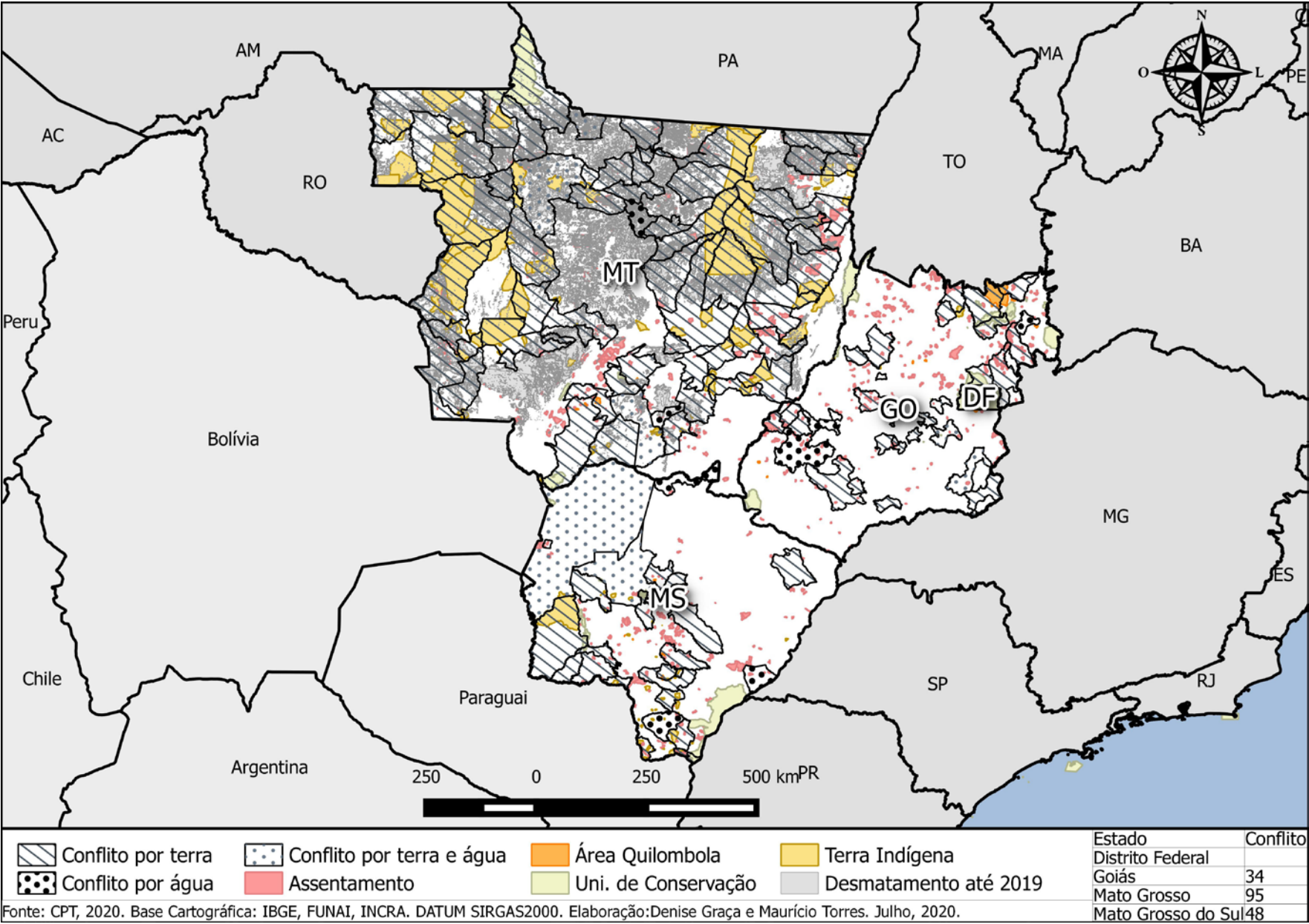
**Figura 12.** Mapa dos municípios com registro de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em 2019, no Norte do Brasil.



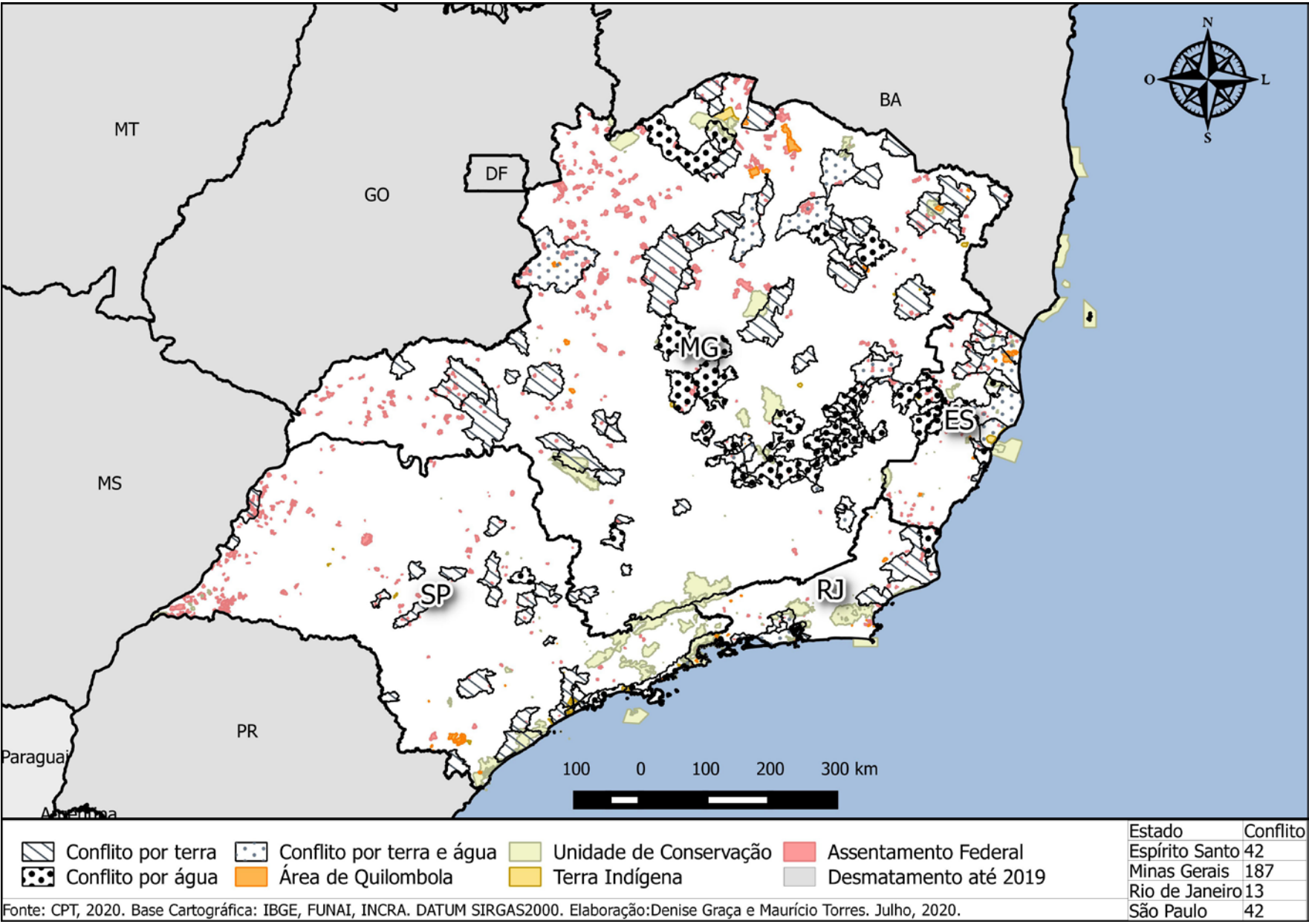


**Figura 13.** Mapa dos municípios com registro de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em 2019, no Nordeste do Brasil.

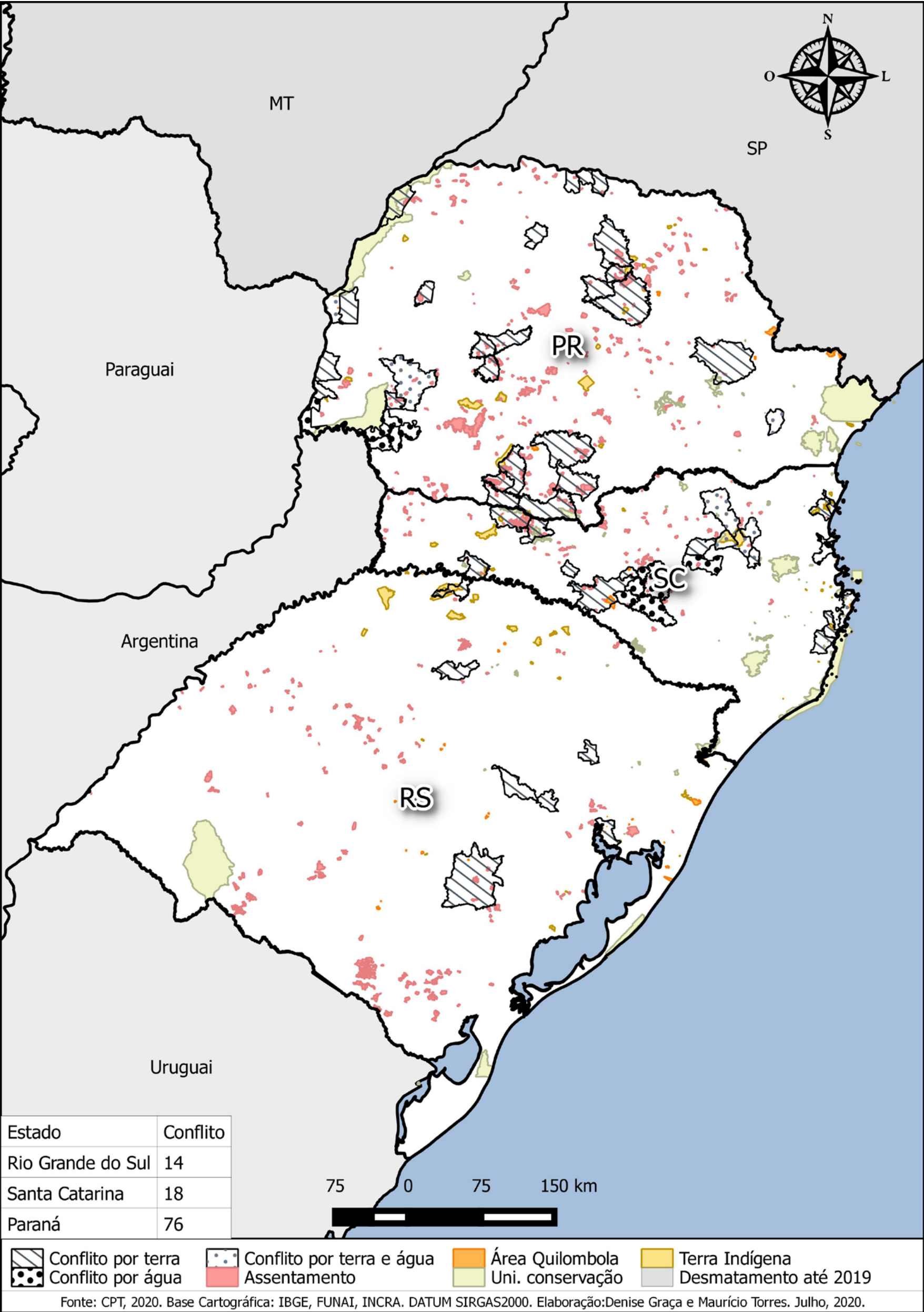




**Figura 14.** Mapa dos municípios com registro de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em 2019, no Centro-Oeste do Brasil.



**Figura 15.** Mapa dos municípios com registro de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em 2019, no Sudeste do Brasil.

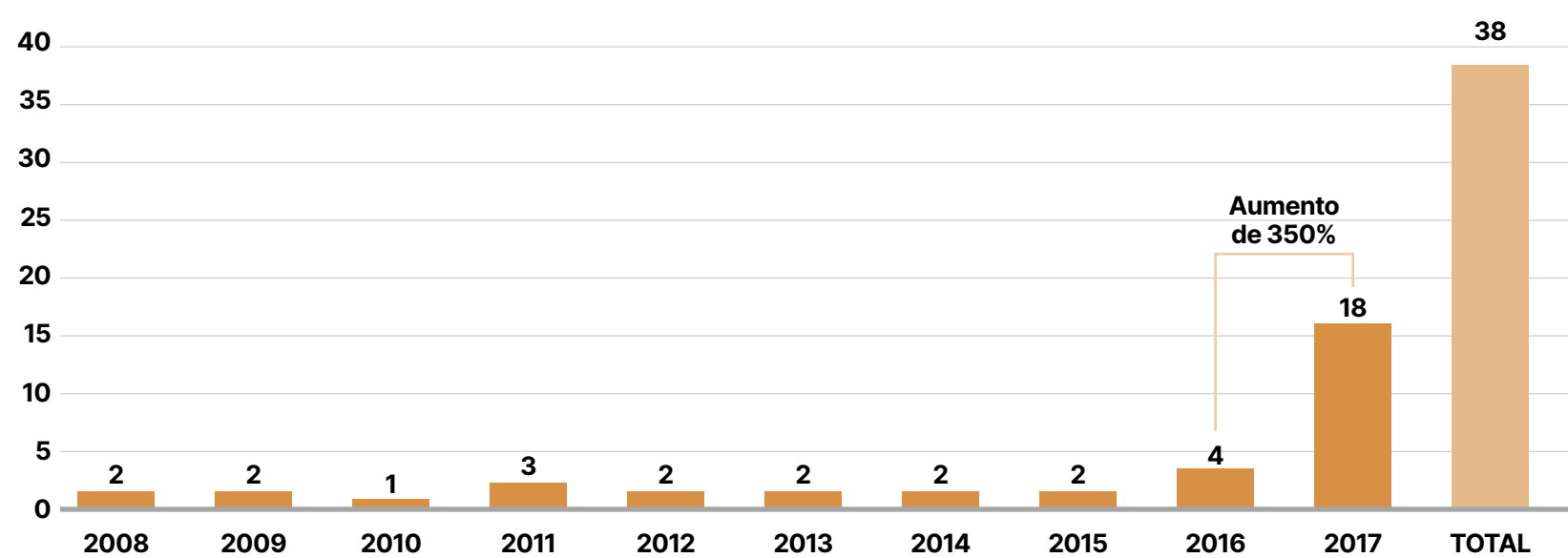


**Figura 16.** Mapa dos municípios com registro de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, em 2019, no Sul do Brasil.

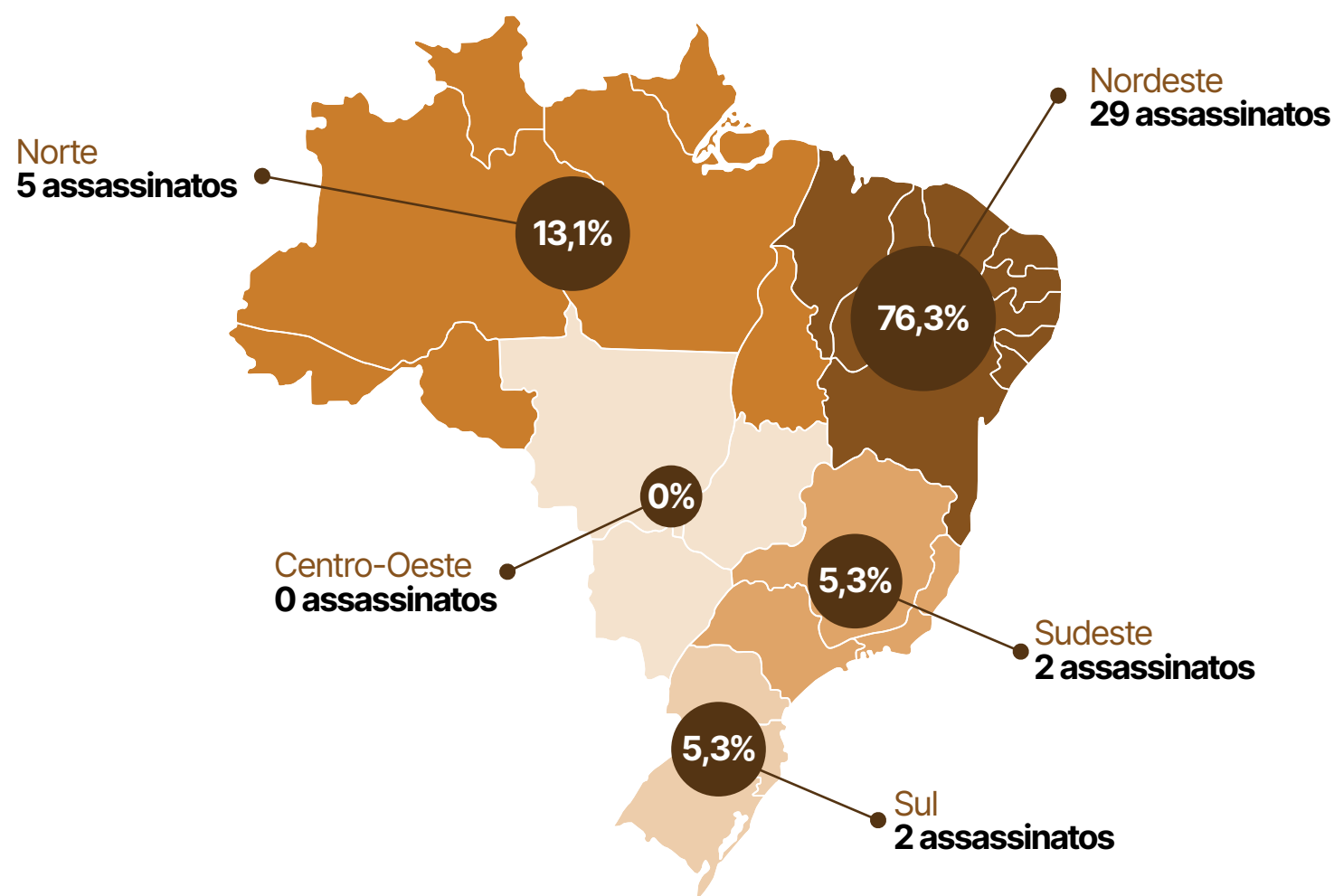


### 12.6.1. Conflitos e violência contra Povos Quilombolas

O relatório *Racismo e violência quilombola* (TERRA DE DIREITOS; CONAQ, 2018), por sua vez, ante a inexistência de dados públicos e oficiais seguros sobre o contexto de violência que impacta quilombos no Brasil, manifesta o empenho da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e da ONG Terra de Direitos em iniciar um esforço sistemático de coleta e disseminação desse tipo de informação. A pesquisa, que teve base amostral, aponta que 38 quilombolas foram assassinados entre 2008 e 2017 – 18 das mortes se concentraram neste último ano, um aumento de 350% em relação ao anterior (ver Figuras 17 e 18). Sobre a distribuição dos assassinatos, embora o Nordeste concentre 39% dos quilombos selecionados para a amostra da pesquisa, 76,3% dos assassinatos ocorreram nessa região.

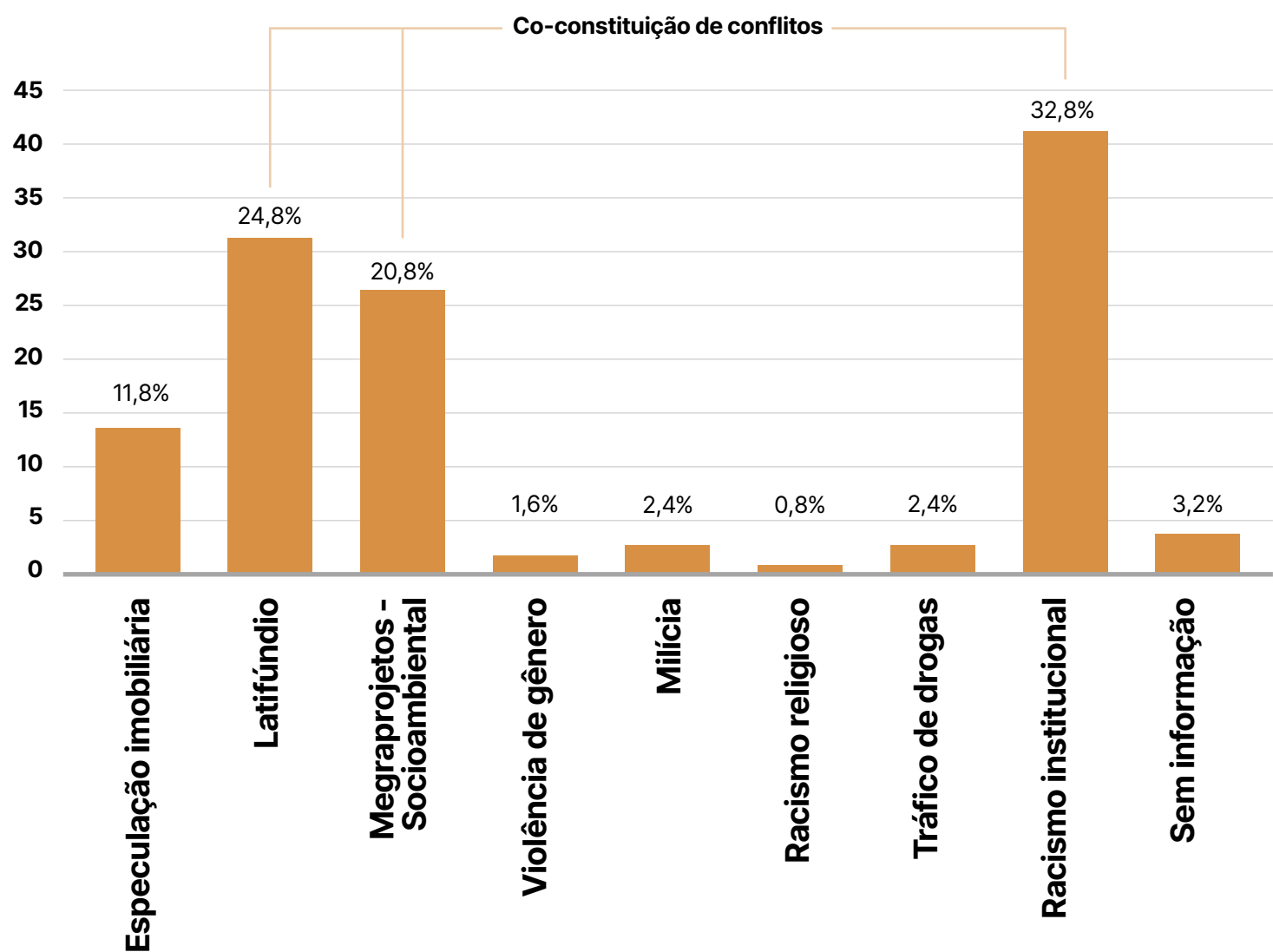


**Figura 17.** Gráfico de evolução do número de assassinatos de quilombolas entre 2008 e 2017.  
Fonte: CONAQ e Terra de Direitos.



**Figura 18.** Mapa de distribuição dos assassinatos de quilombolas por região entre 2008 e 2017.  
Fonte: CONAQ e Terra de Direitos.

A pesquisa da CONAQ/Terra de Direitos mapeou, ainda, para o ano de 2017, um total de 113 ocorrências de violações de direitos, entre criminalização, ataques, ameaças, atos de violência e assassinatos. A análise dos contextos dos conflitos registrados em 2017 resulta que quase um terço deles foi composto de violações decorrentes de discriminação racial perpetrada por instituições públicas ou por grupos empresariais, o que engloba racismo ambiental. Os segundo e terceiro fatores são, respectivamente, conflitos envolvendo latifundiários (24,80%) e megaprojetos com impactos socioambientais (20,80%). A Figura 19 elenca esses fatores, chamando-se a atenção para a constituição conexa dos conflitos.



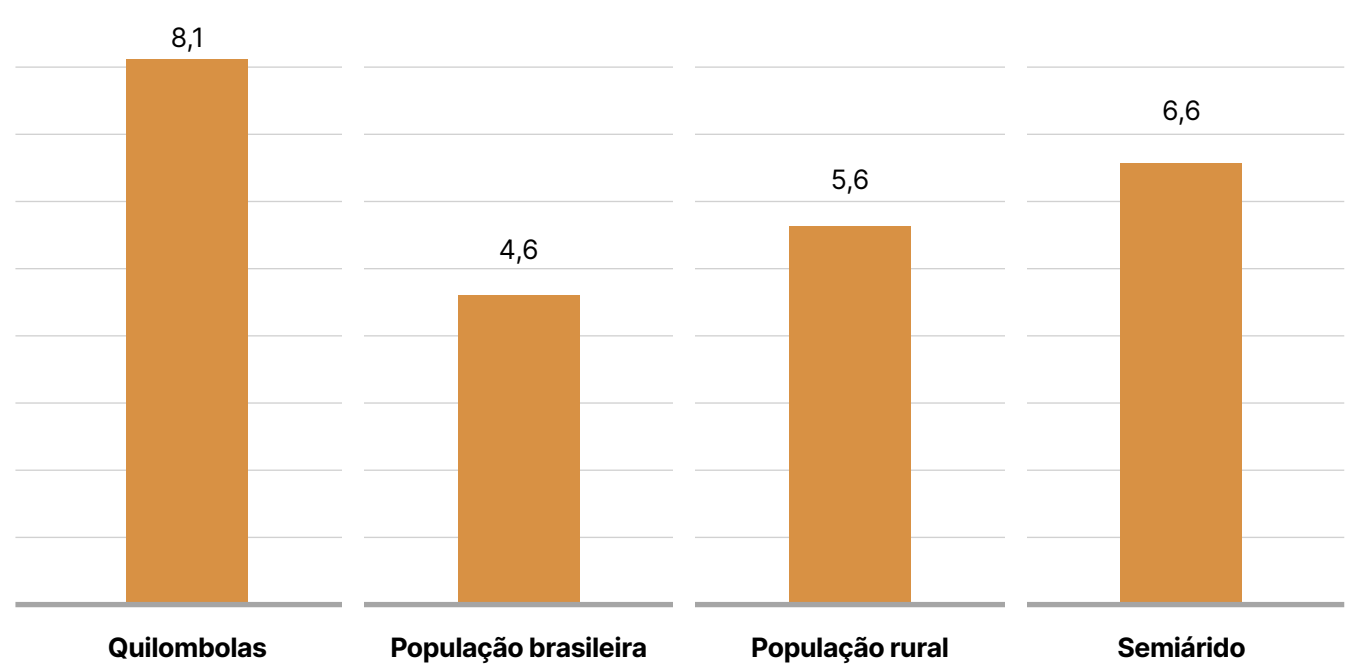
**Figura 19.** Gráfico dos fatores implicados em violações de direitos de quilombolas em 2017.  
Fonte: CONAQ e Terra de Direitos.

De forma complementar, dados de relatório compilados pelo Ipea, de 2010, com foco na questão da soberania alimentar, indicava que a desnutrição infantil entre quilombolas era 76,1% maior que na população brasileira como um todo, superando inclusive os índices incidentes na população rural do semiárido (ver Figura 20). O mesmo relatório também apontava que, das famílias quilombolas que constavam do Cadastro Único para programas sociais do governo federal em 2010, 75,6% estavam no perfil de extrema pobreza, auferindo renda *per capita* igual ou inferior a 70 reais mensais (IPEA, 2012, p. 71).

Além das fontes indicadas, há diversas plataformas que se propõem mapear dados de conflitos envolvendo povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais, de forma dinâmica, contínua e, eventualmente, aberta a contribuições. Dentre as mais abrangentes, está o Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, lançado pela Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) em 2010, e alimentado desde então. A premissa



**Desnutrição infantil comparando a população brasileira, em geral, a população rural do semiárido e a população quilombola - Brasil**  
(em % de crianças de até 5 anos com déficit de peso)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (IBGE, 2004, tabela 3.025; 2009, tabela 1.888), da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS), do Ministério da Saúde, da Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (Brasil, 2007), da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPP/IR/PR), do Fundo das Nações Unidas para a Infância e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Elaboração dos autores.

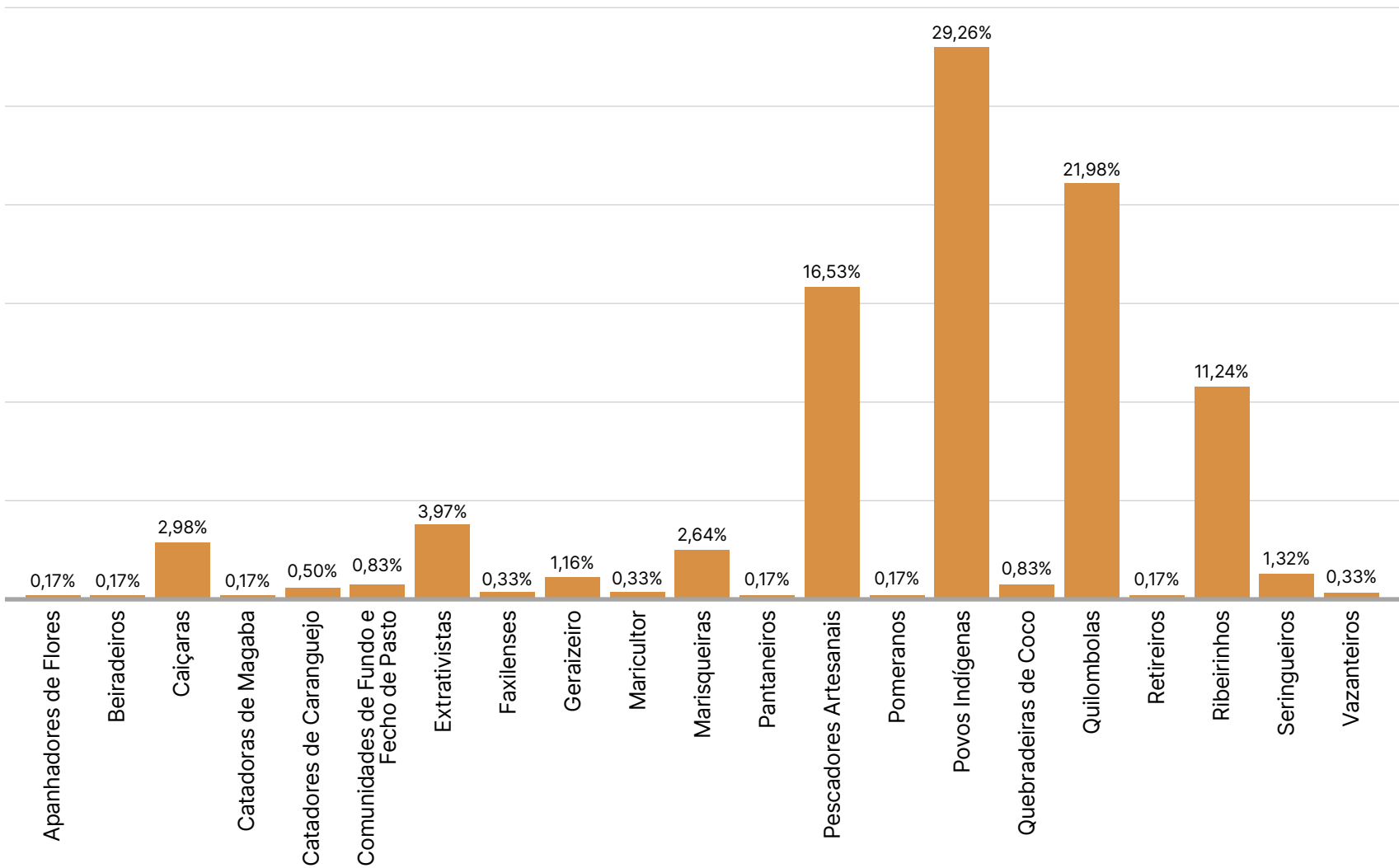
- Observações:
1. No meio rural, o índice de população negra em situação de insegurança alimentar moderada ou grave é três vezes maior que o mesmo índice para a população branca.
  2. A proporção de crianças quilombolas desnutridas de até 5 anos é 76,1% maior que na população brasileira e 44,6% maior que na população rural.
  3. Na área rural, o contingente de homens negros que têm uma ocupação é quase duas vezes maior que o de mulheres negras.
  4. Vale lembrar que 47,37% do total da população do campo no Brasil são mulheres e, deste quantitativo, 60,35% é negra.

**Figura 20.** Gráfico comparativo de desnutrição infantil em 2010. Fonte: Ipea (2012, p. 76).

metodológica dessa iniciativa se assenta na ideia de acoplar o conceito de promoção da saúde ao de justiça ambiental, de modo a “incorporar a defesa dos direitos humanos fundamentais, a redução das desigualdades e o fortalecimento da democracia na defesa da vida e da saúde” (FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ, 2020). A página interativa permite ao leitor observar a distribuição pelo país de conflitos sobre os quais o projeto dispõe de dados e acessar, com um clique, uma ficha com um maior detalhamento sobre o caso em questão. A fundação também se coloca aberta a contribuições. Em abril de 2020, a plataforma contabilizava 605 conflitos envolvendo 23 grupos de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais, como mostra a Figura 21.

Outro exemplo, que opera com interatividade semelhante ao da Fiocruz, é o mantido pelo Programa Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA). Intitulada Cartografia Social dos Conflitos que Atingem Povos e Comunidades Tradicionais na Amazônia e no Cerrado, a página oferece o mapeamento de conflitos sobre os quais o projeto elaborou boletins informativos e outras publicações aprofundadas (Programa de Pós-Graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia, 2020). Além disso, também no âmbito universitário, há o Observatório de Conflitos Ambientais do Grupo de Pesquisa em Temáticas Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (Gesta-UFMG). Realizado em parceria com o Núcleo de Investigação em Justiça Ambiental da Universidade Federal de São João del-Rei (Ninja/UFSJ) e o Núcleo Interdisciplinar de Investigação Socioambiental da Universidade Estadual de Montes Claros (Niisa/Unimontes), o projeto trabalha com um foco geográfico e temporal mais circunscrito: conflitos ocorridos em Minas Gerais, entre os anos de 2000 e 2010 (GRUPO DE PESQUISA EM TEMÁTICAS AMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2020). A plataforma tem conexão com a produção bibliográfica do grupo de pesquisa, com abordagens analíticas de alguns dos conflitos levantados.

Participação de PIQCLT nos conflitos levantados pelo Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (2020)



**Figura 21.** Gráfico da participação de povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais nos conflitos mapeados pela Fiocruz até 2020. Fonte: FIOCRUZ/NEEPES/ENSP.

Por fim, há que se registrar a mais recente e monumental omissão do governo brasileiro em endereçar a pandemia de Covid-19 entre povos indígenas, quilombolas e comunidades locais tradicionais, tendo sido inclusive objeto de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em 2020, por parte da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

**BOX 8. CONAQ repudia violação de direitos:  
o período 2019-2022 para os quilombolas**

*Sônia Barbosa Magalhães<sup>112</sup>*

A titulação dos territórios quilombolas se arrastou no período 2019-2022. Apenas três territórios foram titulados pelo Incra, o que é considerado insignificante para a demanda de 1.803 territórios que ainda se encontram com processos abertos em 2022<sup>113</sup>. Além destes, registrou-se a emissão de mais 15 títulos por órgãos fundiários estaduais: ITERMA (5); INTERPI (5); ITERPA (4); ITERTINS (1)<sup>114</sup>.

Além da morosidade no processo de titulação, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas denunciou o contínuo ataque

112 Antropóloga, Universidade Federal do Pará (UFPA).  
113 Ver: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/>. Acesso em: 26 out. 2022.  
114 Cf. TÍTULOS EXPEDIDOS ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/governanca-fundia-ria>. Acesso em: 24 out. 2022.

aos direitos quilombolas, por meio de medidas administrativas do governo federal, como a Instrução Normativa Incra nº 111/2021, de 22 de dezembro de 2021; a Portaria nº 57 da Fundação Cultural Palmares, de 5 de abril de 2022<sup>115</sup>; e a Instrução Normativa nº 128 de 30 de agosto de 2022<sup>116</sup>. A IN nº 111/2021 foi também objeto de Recomendação de “revogação integral”, expedida pelo Ministério Público da Bahia, em 21 de março de 2022<sup>117</sup>. Veja abaixo a nota de repúdio da CONAQ ao ataque do Estado brasileiro contra a população quilombola.

**Nota de Repúdio - CONAQ**

“O Governo de Jair Messias Bolsonaro continua a perpetuação das violações às comunidades quilombolas como prometeu no início de seu mandato. Mesmo em contexto de campanha política, os ataques a comunidades quilombolas não cessam. Hoje recebemos com indignação a notícia de publicação de mais um Ato Normativo<sup>118</sup>, que viola os direitos das comunidades quilombolas e inviabiliza a efetivação dos direitos constitucionais das comunidades quilombolas de acesso aos seus territórios históricos e ancestrais.

Ainda candidato, o então presidente prometeu retirar direitos das populações quilombolas e vem cumprindo sua promessa desde os primeiros dias de seu mandato. O discurso governamental racista de perseguição e negação de direitos das comunidades vem sendo materializado na edição de atos normativos sem consulta às comunidades em total ofensa ao Princípio do Consentimento Prévio, Livre e Informado, garantia constitucional recepcionado na Convenção 169 da OIT.

Nos últimos oito meses, três normativas foram publicadas e entraram em vigor: a Instrução nº 111 que regulamenta o procedimento a ser seguido pelo Incra nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem terras quilombolas; a **Portaria nº 57 da Fundação Cultural Palmares**, que regulamenta o processo de reconhecimento e emissão de certificados às comunidades quilombolas; e recentemente a Instrução Normativa nº 128, também do Incra, que altera os procedimentos administrativos e técnicos para a edição da Portaria de Reconhecimento e de decreto declaratório de interesse social.

O que essas regulamentações têm em comum? Além de não terem sido previamente apresentadas e discutidas junto às comunidades quilombolas, ofendem direitos constitucionais quilombolas à autodeterminação, identidade e à vida nos seus territórios tradicionais.

115 Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-a-portaria-57-2022-fcp/>  
116 Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-as-comunidades-quilombolas-sofrem-mais-um-ataque-do-estado-brasileiro/>. Acesso em: 25 out. 2022.  
117 Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/mpf-pede-revogacao-integral-de-instrucao-normativa-do-incra-que-atrasa-titulacao-de-quilombos/>. Acesso em: 3 nov. 2022.  
118 Instrução Normativa nº 128 de 30 de agosto de 2022. Disponível em: <http://conaq.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Instrucao-Normativa-128-de-30-de-agosto-de-2022-INCRA.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

A Instrução Normativa nº 111/2021<sup>119</sup>, além de violar o Direito de Consulta Livre, Prévia e Informada às comunidades quilombolas, limita a consulta somente às comunidades a serem afetadas cujos territórios tenham Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) publicado. Ou seja, exclui a participação das comunidades quilombolas certificadas, as que estão em processo e as que sequer foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares!

A Portaria nº 57/2022 da Fundação Cultural Palmares, além de violar o Direito de Consulta, Livre, Prévia e Informada às comunidades quilombolas, viola o direito ao reconhecimento étnico identitário coletivo das comunidades quilombolas ao autorizar o ente público a dizer quem é quilombola ou não é quilombola, direito reconhecido no Decreto nº 4.887/2003 e pelo STF na votação da ADI 3.239/2003. A CONAQ também já se manifestou anteriormente sobre o direito ao reconhecimento étnico-identitário quilombola no Manifesto Nacional de nº 01/2022<sup>120</sup>.

A Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022, é mais um ataque aos direitos quilombolas, pois burocratiza e torna ainda mais moroso o procedimento de titulação dos territórios quilombolas. Inviabiliza a efetivação do direito constitucional quilombola aos nossos territórios histórico e ancestral, ao estabelecer que o decreto de desapropriação só deve ser assinado se houver recurso disponível inviabilizando a efetivação do direito constitucional.

Foram quase 400 anos para que as populações quilombolas fossem reconhecidas enquanto sujeitos de direito pela Constituição Federal. Estamos em 2022 e temos menos de 7% dos nossos territórios titulados. Não há reparação histórica. O que temos é genocídio! A escravidão não acabou e agora é alimentada pelo racismo que nos mantém na invisibilidade e nos mata.

Lutaremos contra qualquer retrocesso nesse ou em qualquer outro governo!

Nenhum quilombo a menos!

Brasília, 31 de agosto de 2022.

119 Disponível em: <http://conaq.org.br/wp-content/uploads/2022/08/INSTRUCAO-NORMATIVA-INCRA-No-111-DE-22-DE-DE-ZEMBRO-DE-2021-DOU-Imprensa-Nacional.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2022.

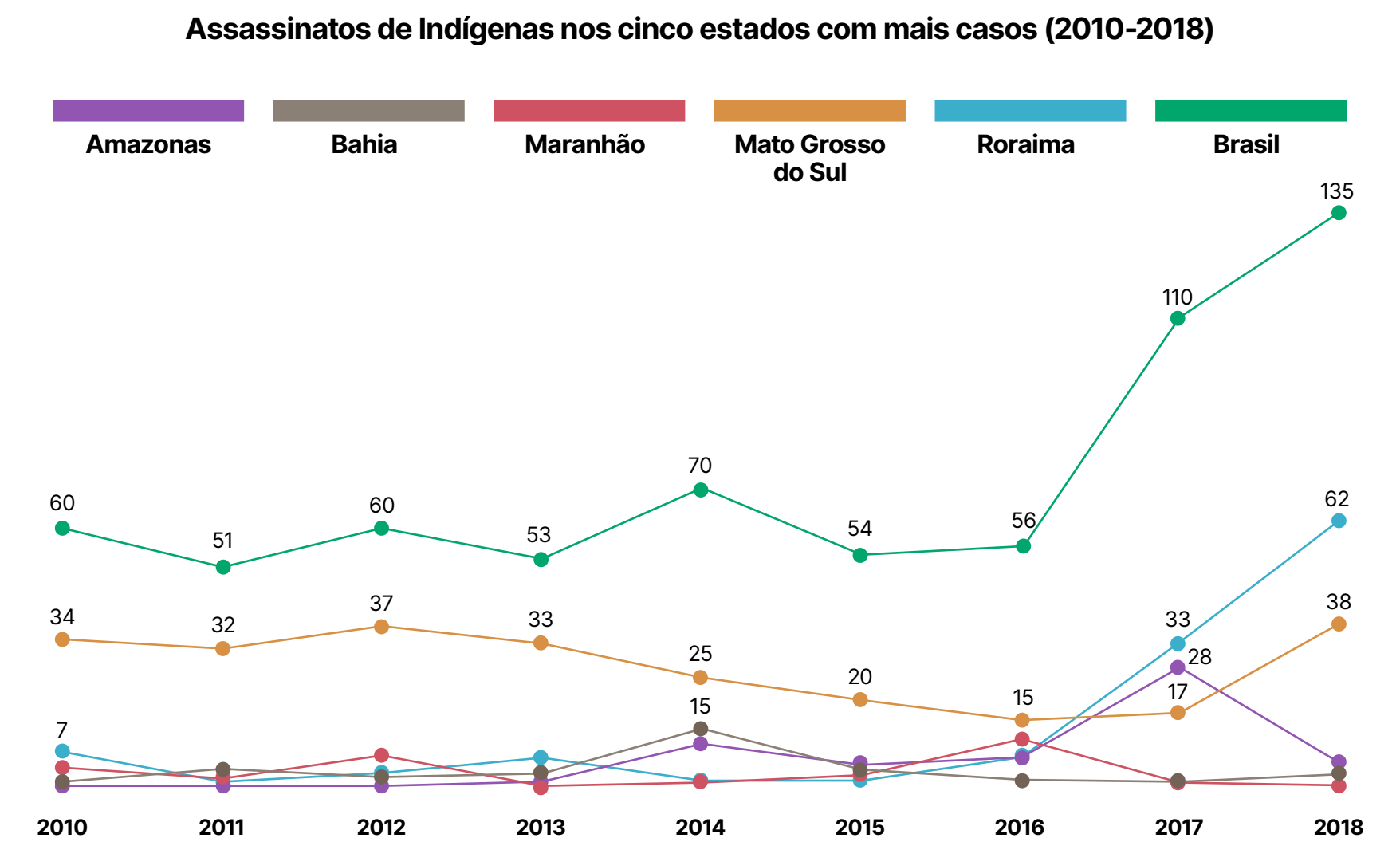
120 Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/conaq-lanca-manifesto-e-denuncia-o-racismo-do-estado-brasileiro-ao-nao-efetivar-politicas-publicas-quilombolas/>. Acesso em: 3 nov. 2022.

### 12.6.2. Conflitos e violência contra Povos Indígenas

Na última década, um número maior de instituições e entidades tem se dedicado a registrar e mapear dados sobre conflitos e violência contra povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Note-se que a ideia de violência, noção metodológica que compõe a premissa de grande parte desses esforços, é a de que, se disputas agrárias e questões ambientais respondem por uma parcela significativa das ocorrências, elas não são a única causa de vulnerabilidade desses grupos, figurando ao lado de uma série de fatores, muitos deles ligados a uma exclusão socioeconômica histórica e à omissão do Estado na garantia de outros direitos essenciais. Os efeitos dessa violência, por sua vez, traduzem-se de forma igualmente diversa: morte de lideranças, desagregação, expropriação, impossibilidade de reprodução social dos grupos.

Segundo dados do Cimi (2019), a evolução dos assassinatos de indígenas no Brasil descreve uma acentuada curva no último quadriênio pesquisado, em especial composta por casos registrados no Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Roraima (Figura 22).

O relatório da instituição indigenista sobre violência contra os povos indígenas no Brasil parte da premissa de que a violência abarca dimensões como racismo, discriminação, negação da identidade, invasão de territórios, exploração ilegal de recursos naturais, além da omissão do poder público em relação à saúde, educação e, especialmente, no que diz respeito à regularização e à proteção das terras indígenas. Dessa forma, em 2018, foram registrados 941 casos de violência contra o patrimônio – a soma dos registros de omissão e morosidade na regularização de terras; conflitos relativos a direitos territoriais; invasões possessórias, exploração ilegal de recursos naturais e danos diversos ao patrimônio. Já os casos de violência contra a



**Figura 22.** Gráfico de evolução do número de assassinatos de indígenas entre 2010 e 2018, nos estados com mais casos. Fonte: CIMI.



pessoa – de abuso de poder a racismo étnico-cultural, passando por ameaças, violência sexual, tentativas de assassinato, entre outras – somaram 110. Por fim, a violência por omissão do poder público, que se compõe de variadas formas de desassistência, somou 142 registros.

**BOX 9. Conflitos e povos indígenas no Brasil: 2020/2021<sup>121</sup>**

*Sônia Barbosa Magalhães e Manuela Carneiro da Cunha*

Em outubro de 2021, o Conselho Indigenista Missionário publicou o relatório intitulado *Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020*. Trata-se do 14º volume de uma base de dados construída pelo CIMI desde 2003, disponível no site Observatório da Violência contra os Povos Indígenas no Brasil<sup>122</sup>.

O relatório “apresenta o retrato de um ano trágico para os povos originários no país<sup>123</sup>. A grave crise sanitária provocada pela pandemia do coronavírus, ao contrário do que se poderia esperar, não impediu que grileiros, garimpeiros, madeireiros e outros invasores intensificassem ainda mais suas investidas sobre as terras indígenas”. E são classificados quatro tipos de violência: violência contra o patrimônio; violência contra a pessoa; violência por omissão do poder público; violência contra os povos indígenas livres e de pouco contato. O relatório também traz três capítulos sobre os efeitos da pandemia de COVID-19, agravados pela “omissão e negligência” do governo brasileiro<sup>124</sup>.

Os três primeiros tipos de violência citados guardam estreita correlação com os conflitos envolvendo povos indígenas no Brasil.

**Violência contra o patrimônio**

Foram registradas 96 ocorrências de “conflitos relativos a direitos territoriais”, sendo 75% na Amazônia (Acre, 35; Amazonas, 18; Maranhão, 3; Pará, 11; Rondônia, 4; Roraima, 1). Alguns são recorrentes, denunciados ano após ano pelas comunidades ao MPF e à Funai, e envolvem uma série de violações de direitos e diversas ações truculentas desencadeadas inclusive por autoridades executivas, policiais e seguranças particulares. Contribuíram para o aumento de casos medidas do governo federal que enfraquecem a proteção às terras indígenas, como a Instrução Normativa da Funai nº 09/2020, que excluiu as terras indígenas não homologadas do Sistema de Gestão Fundiária – plataforma digital do Incra voltada à certificação de propriedades rurais – liberando, assim, a certificação de propriedades privadas incidentes

121 Elaborado a partir de relatório publicado pelo CIMI em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>.  
122 Ver: <https://cimi.org.br/observatorio-da-violencia/edicoes-anteriores/>.  
123 Sugerimos consultar também a Cartografia de Ataques Contra Indígenas em: <http://caci.cimi.org.br/#/>.  
124 Apresenta também uma síntese dos dados de óbitos e contaminações entre indígenas, relativos ao ano de 2020, sistematizados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), vinculada ao Ministério da Saúde do Brasil. Sobre a pandemia de Covid-19 entre os povos indígenas do Brasil, ver Seções 13 (Ameaças) e 10 (Políticas educacionais, de saúde e de proteção social) nesta coleção.

sobre terras indígenas em processo de demarcação<sup>125</sup>; a omissão e morosidade na demarcação de terras; e a liberação de registros no Cadastro Ambiental Rural sobrepostos a muitas terras indígenas (CIMI, 2021, p. 86). Esses conflitos também ameaçam povos em isolamento voluntário, que estão sujeitos a invasões de terras sem nenhuma forma de controle (CIMI, 2021, p. 87)<sup>126</sup>.

Foram registrados 263 casos de **‘invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio’** – “um aumento em relação a 2019, quando foram contabilizados 256 casos, e um acréscimo de 137% em relação a 2018, ano em que foram identificados 111 casos. Este foi o quinto aumento consecutivo registrado nos casos do tipo, que **em 2020 atingiram pelo menos 201 terras indígenas, de 145 povos, em 19 estados**”. Incluem-se aqui: invasões para a prática de caça ilegal, pesca predatória, exploração ilegal de madeira e de outros recursos naturais, grilagem e loteamento de terras indígenas; casos de degradação ambiental, decorrentes do desmatamento; e de práticas como o garimpo, a abertura de pastos e a disseminação de agrotóxicos (CIMI, 2021, p. 99).

### **Violência contra a pessoa**

Sob essa rubrica, encontram-se: 14 casos de abusos do poder; cinco casos de violências sexuais; 17 casos de ameaças de morte; 34 casos de ameaças várias; 13 casos de tentativa de assassinato; oito casos de lesões corporais dolosas; e 39 casos de assassinato, com 45 vítimas; além de casos de racismo e discriminação étnico-cultural. Muitos desses casos ocorrem no contexto de “violência contra o patrimônio”, acima mencionado. (CIMI, 2021, p. 139-175). Destacam-se em número de ocorrências os Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e Bahia, e em número de vítimas os povos Guarani-Kaiowá, Guarani-Avá e Pataxó-Hãhãhãe, respectivamente.

### **Violência por omissão do poder público**

A paralisação das demarcações de terras indígenas, anunciada pelo atual presidente da República ainda durante sua campanha eleitoral, em 2018, continua sendo uma diretriz de seu governo. Conforme se discute na Seção 13 desta publicação, intitulada Ameaças, o Projeto de Lei (PL) no 191, apresentado pelo governo ao Congresso Nacional em fevereiro de 2020, cuja proposição “regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas”, influenciou diretamente o aumento de ‘conflitos relativos a direitos territoriais’ e as ocorrências de violência contra a pessoa.

125 Ver CIMI (2020). Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem de terras indígenas. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/11/deciso-es-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/>. Acesso em: 31 jan. 2022.

126 Ver Seção 13. Ameaças, nesta coleção.

A violência contra os povos indígenas, a rigor, manteve-se constante no período de 2010 a 2018 (Tabela 6). Entretanto, o número de ocorrências cresce significativamente a partir de 2018, no que diz respeito à violência contra o patrimônio (Figura 23).

**Tabela 6.** Ocorrências de violências contra os povos indígenas entre 2010 e 2020.

| Ano  | Conflitos relativos a direitos territoriais | Invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio |
|------|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 2010 | 10                                          | 33                                                                         |
| 2011 | 11                                          | 42                                                                         |
| 2012 | 9                                           | 62                                                                         |
| 2013 | 10                                          | 36                                                                         |
| 2014 | 19                                          | 84                                                                         |
| 2015 | 18                                          | 55                                                                         |
| 2016 | 12                                          | 59                                                                         |
| 2017 | 20                                          | 96                                                                         |
| 2018 | 11                                          | 111                                                                        |
| 2019 | 35                                          | 256                                                                        |
| 2020 | 96                                          | 263                                                                        |



**Figura 23.** Violências contra os povos indígenas. Fonte: Elaborada a partir dos **Relatórios sobre Violência contra os povos indígenas do Brasil** do CIMI (2011-2020).

Conforme Relatório do CIMI publicado em agosto de 2022<sup>127</sup>, após a paralisação da demarcação, delimitação e homologação de terras indígenas e da omissão em relação à proteção das terras já demarcadas iniciada em 2019, o ano de 2021 também foi marcado pelo aumento da quantidade de casos de “invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio”. Porém, destacaram-se outras violações, inclusive no que diz respeito à assistência, à educação e à saúde, no contexto da pandemia de Covid-19, iniciada em 2020.

O relatório chama a atenção não apenas para o aumento de casos, mas especialmente para o aumento do número e da truculência das ações dos variados tipos de invasores: garimpeiros, madeireiros, caçadores, pescadores e grileiros, dentre outros. Por exemplo, na Terra Indígena Yanomami estima-se a presença de 20 mil garimpeiros, com uso de armamentos pesados em “ataques armados sistemáticos contra as comunidades indígenas, espalhando um clima de terror e provocando mortes, inclusive de crianças” (CIMI, 2021, p. 8).

As invasões atingiram também 28 terras indígenas onde vivem povos em isolamento voluntário, o que corresponde a quase 50% do total de registros existentes. (Ver Box 10). Foram registrados 176 assassinatos e 148 suicídios indígenas, este o maior número registrado desde 2014, com destaque para os Estados do Amazonas (51), Mato Grosso do Sul (35) e Roraima (13) (CIMI, 2021, p. 9).

O aumento da violência e das violações “está relacionado a uma série de medidas do poder Executivo que favoreceram a exploração e a apropriação privada de terras indígenas e à atuação do governo federal e de sua base aliada para aprovar leis voltadas a desmontar a proteção constitucional aos povos indígenas e seus territórios” (CIMI, 2021, p. 8).

Foram registradas 847 mortes de indígenas atribuídas à infecção por coronavírus.

---

127 Relatório. Violência contra os Povos Indígenas no Brasil. Dados de 2021. Disponível em: Acesso em <https://cimi.org.br/2022/08/relatorioviolencia2021/>. Acesso em: 4 out. 2022.

**BOX 10. BREVE INFORME SOBRE A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS NO BRASIL. Informe para o 4º Ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Avaliação e Recomendações<sup>128</sup>.**

*Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), Observatório dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (OPI), Survival International.*

Diante dos fatos ocorridos desde 2017, avaliamos conforme pontuado, que,

- não foram observados avanços claros dos processos de reconhecimento da presença de coletivos indígenas isolados em território brasileiro. Ao contrário, constatamos um gradual enfraquecimento e politização da metodologia, exemplificado pelo caso da TI Ituna-Itatá, onde as atividades de localização ocorreram sob pressão de grupos políticos ruralistas que negam a existência indígena na área. Por outro lado, o caso do grupo isolados recém-localizado no Alto Mamoriá Grande (Bacia do Purus), demonstra a não observância ou mesmo desconsideração das metodologias de campo por parte da direção da Funai nas decisões no âmbito da gestão da política indigenista, em particular nos atos administrativos que afetam diretamente os povos indígenas isolados;
- não houve nenhum avanço no que se refere à demarcação de terras indígenas com a presença de indígenas isolados, por exemplo, como demonstrado, o caso da TI Kawahiva do Rio Pardo, cujo processo está paralisado desde 2017;
- está constatada a ineficiência das ações de proteção territorial empreendidas pelo Estado brasileiro, verifica-se em muitos contextos o avanço descontrolado de invasões, desmatamentos, mineração ilegal e de exploração ilegal de madeira, como se observa no caso da TI Araribóia;
- estão em curso graves retrocessos em relação ao mecanismo de restrição de uso. Observamos não só o enfraquecimento do mecanismo, exemplificado nas tentativas de diminuição de áreas interditadas ou dos períodos de vigência das portarias, mas sobretudo na própria extinção de TIs, como é o caso da TI Jacareúba-Katawixi, extinta em dezembro de 2021.
- O advento da pandemia deixou ainda mais claro o despreparo do Estado brasileiro para lidar com questões de saúde no caso de povos indígenas isolados, expondo esses povos a altos níveis de vulnerabilidade.

128 Nota das Editoras: Ver íntegra do documento no Anexo A, neste volume. Ver também a Carta Aberta do coletivo RPU Brasil sobre o Relatório do Estado Brasileiro para o IV Ciclo da Revisão Periódica Universal, prevista para novembro de 2022. Disponível em: [https://plataformarpu.org.br/storage/publications\\_documents/fMoui8aconv1PkQ2XC9CnmX7dwzjiu7y3VCyAyoX.pdf](https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/fMoui8aconv1PkQ2XC9CnmX7dwzjiu7y3VCyAyoX.pdf). Acesso em: 25 out. 2022.



Diante disso, recomendamos,

- Aprimoramento dos processos de reconhecimento da presença de indígenas isolados, por meio da valorização e normatização das metodologias de trabalho;
- Dar continuidade e celeridade aos processos de demarcação de terras indígenas, como o caso da TI Kawahiva do Rio Pardo e Piripkura;
- Fortalecimento do mecanismo de Restrição de Uso, por meio da manutenção de todas as Portarias de Restrição de Uso vigentes até que os processos demarcatórios sejam concluídos, inclusive da TI Jacareúba-Katawixi, atualmente extinta; e elaboração de planejamentos específicos de proteção territorial.
- O monitoramento da situação epidemiológica do entorno dos territórios com a presença de povos indígenas isolados, a elaboração de um plano de enfrentamento para surtos e epidemias e/ou situações de contato de acordo com o preconizado na Portaria Conjunta nº 4.094 08/03/2022 e a construção de práticas efetivas e específicas de assistência em saúde para povos indígenas isolados com ênfase em medidas de prevenção, precaução e proteção.

#### **BOX 11. Tribunal Permanente dos Povos. 50ª Sessão. Pandemia e autoritarismo**

##### *Acusação e Sentença*

*Sonia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha, Cristina Adams*

O presidente brasileiro Jair Bolsonaro foi julgado pelo Tribunal Permanente dos Povos (TPP) por crimes contra a humanidade e violações de direitos cometidos por ele e seu governo durante a pandemia de Covid-19. O processo foi iniciado em 2021, com base em pesquisa realizada pela Internacional de Serviços Públicos (ISP). Em nível nacional, a Procuradoria Geral da República (PGR) arquivou todas as denúncias apresentadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, cujo relatório final foi apresentado em 26 de outubro de 2021<sup>129</sup>.

Criado em Roma em 1979, o TPP é um tribunal que não tem efeito condenatório do ponto de vista jurídico, mas cujas decisões podem ser encaminhadas para organismos internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e o Tribunal Internacional de Haia, na Holanda, onde são julgados os crimes contra a humanidade e os genocídios internacionalmente.

129 Sobre a CPI da Pandemia, consultar <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>

“A acusação denuncia o presidente Bolsonaro por ter, no uso de suas atribuições, propagado intencionalmente a pandemia de Covid-19 no Brasil, gerando a morte e o adoecimento evitáveis de milhares de pessoas, em uma escalada autoritária que busca suprimir direitos e erodir a democracia, principalmente da população indígena, negra e dos profissionais de saúde, acentuando vulnerabilidades e desigualdades no acesso a serviços públicos e na garantia de direitos humanos”, afirma a Comissão Arns.

A 50ª sessão do Tribunal Permanente dos Povos (TPP) teve início nos dias 24 e 25 de maio de 2022, em formato híbrido, simultaneamente na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e na sede do TPP, em Roma (Itália). A acusação e parte das testemunhas participaram presencialmente do Salão Nobre da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. O secretariado-geral do TPP e o júri internacional entraram de forma remota, e a sessão foi transmitida integralmente on-line.

A acusação contra o presidente brasileiro por danos causados à população negra, povos indígenas e profissionais da saúde foi sustentada por Eloísa Machado, advogada, professora de Direito Constitucional da Fundação Getúlio Vargas; Maurício Terena, advogado e assessor jurídico da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, e Sheila de Carvalho, advogada e articuladora da Coalizão Negra por Direitos<sup>130</sup>.

O júri que condenou Bolsonaro foi presidido pelo ex-juiz italiano Luigi Ferrajoli, professor catedrático da Universidade de Roma, e outros juristas internacionais como Alejandro Macchia e Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina), Joziléia Kaingang, Rubens Ricupero, Vercilene Kalunga e Kenarik Boujakian (Brasil), Boaventura de Sousa Santos e Luís Moita (Portugal), Clare Roberts (Antigua e Barbuda), Jean Ziegler (Suíça), Nicoletta Denticò (Itália) e Vivien Stern (Grã-Bretanha).

#### “Síntese da Acusação

5. Comissão Arns, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Coalizão Negra por Direitos e Internacional de Serviços Públicos – Brasil denunciam o presidente da República Federativa do Brasil Jair Messias Bolsonaro de ter, no uso de suas atribuições, propagado intencionalmente a pandemia de Covid-19 no Brasil, gerando a morte e o adoecimento de milhares de pessoas.
6. Desde antes de sua campanha eleitoral, Jair Bolsonaro deixou explícito que governaria apenas para uma parte específica da população. Utilizando-se de retórica abertamente contrária aos direitos humanos, não foram poucas as vezes em que o presidente atacou abertamente minorias por meio de discursos racistas.

130 Para consultar a Ata de acusação e outras informações, acesse: <https://tpp.comissaoarns.org/pt-br/>.

tas, misóginos<sup>131</sup> e homofóbicos<sup>132</sup>. Sem qualquer dificuldade, é possível identificar quais populações são tidas por Bolsonaro como descartáveis, inúteis e indignas de qualquer tipo de proteção: ainda em 2017, o então deputado federal afirmou abertamente: “Fui num (sic) quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada! Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gastado com eles”<sup>133</sup>. Muito antes disso, ainda em 1998, Bolsonaro já pregava a dizimação dos povos indígenas: “A cavalaria brasileira foi muito incompetente. Competente, sim, foi a cavalaria norte-americana, que dizimou seus índios no passado e hoje em dia não tem esse problema em seu país”<sup>134</sup>. Vinte e dois anos depois, em 2020, o agora presidente da República afirmou: “Cada vez mais, o índio é um ser humano igual a nós”<sup>135</sup> (TPP, 2022, p. 20-23).

7. Desse modo, não é nenhuma surpresa que desde o início de seu governo Jair Bolsonaro tenha tomado medidas que configuraram claros ataques aos direitos humanos e a populações vulneráveis. Sob a gestão do presidente, o Ministério de Direitos Humanos passou a ser o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, sendo comandado por Damares Alves, pastora evangélica fundamentalista<sup>136</sup>. A mesma reorganização ministerial – realizada logo nos primeiros dias do governo – buscou retirar a competência para demarcação de terras indígenas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e submetê-la ao Ministério da Agricultura<sup>137</sup>. Essas e outras medidas realizadas durante o primeiro ano de presidência Bolsonaro, ano que precedeu à pandemia de Covid-19, fizeram com que o “Relatório Mundial 2020” publicado pela Organização Não-Governamental internacional *Human Rights Watch* concluísse que: “Durante seu primeiro ano de mandato, o presidente Jair Bolsonaro assumiu uma agenda contra os direitos humanos, adotando medidas que colocariam em maior risco populações já vulneráveis.”<sup>138</sup>
8. No segundo ano de governo, em 2020, a pandemia de Covid-19 se mostrou uma oportunidade para agravamento das violações de direitos humanos que já estavam em curso no país. Conforme será demonstrado nesta Denúncia, a emer-

131 A lista de falas misóginas de Jair Bolsonaro é extensa. Entre as muitas oportunidades nas quais o atual presidente do Brasil deixou claro seu ódio às mulheres, citam-se as seguintes frases: “Eu tenho cinco filhos. Foram quatro homens. A quinta eu dei uma fraquejada e aí veio uma mulher”, “Não empregaria homens e mulheres com o mesmo salário. Mas tem muita mulher que é competente” e “Quem quiser vir [ao Brasil] fazer sexo com uma mulher, fique à vontade. O Brasil não pode ser um país de turismo gay. Temos uma família”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/veja-falas-preconceituosas-de-bolsonaro-e-o-que-diz-a-lei-sobreinjuria-e-racismo.shtml>. Acesso em: 16 fev. /2022.

132 Também não faltam exemplos de discursos homofóbicos realizados por Jair Bolsonaro. As manifestações do atual presidente vão desde “Ninguém gosta de homossexual, a gente suporta” até “Seria incapaz de amar um filho homossexual. Não vou dar uma de hipócrita aqui: prefiro que um filho meu morra num acidente do que apareça com um bigodudo por aí. Para mim ele vai ter morrido mesmo”. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/10/30/interna\\_politica,1318523/bolsonaro-ninguem-gosta-dehomossexual-a-gente-suporta.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/10/30/interna_politica,1318523/bolsonaro-ninguem-gosta-dehomossexual-a-gente-suporta.shtml) e <https://observatoriog.bol.uol.com.br/noticias/comportamento/relembre-aspolemicas-de-jair-bolsonaro-com-a-comunidade-lgbtqia>. Acessos em: 16 fev. 2022.

133 Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2020/O-racismo-de-Jair-Bolsonaro-origens-econsequ%C3%Aancias>. Acesso em: 16 fev. 2022.

134 Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/06/verificamos-bolsonaro-cavalaria/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

135 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/24/cada-vez-mais-o-indio-e-um-ser-humano-igual-anos-diz-bolsonaro-em-transmissao-nas-redes-sociais.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

136 Disponível em: <https://www.politize.com.br/ministerios-do-governo-federal-2/>. Acesso em: 16 fev. 2022.

137 Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49187664>. Acesso em: 16 fev. 2022.

138 Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2020/country-chapters/336671#36371b>. Acesso em: 16 fev. 2022.

gência sanitária foi utilizada como ferramenta por Jair Bolsonaro para atacar populações tidas pelo presidente como descartáveis. Conforme sintetizado pelo então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, a pandemia foi utilizada pelo governo para “passar a boiada”, permitindo ao governo, por meio de decretos e portarias no âmbito do Executivo, o ataque direto aos mais vulneráveis. No dia 22 de abril de 2020, em reunião ministerial, Salles afirmou: Então pra (sic) isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra (sic) dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos<sup>139</sup>.

9. A pandemia de Covid-19 não serviu apenas como distração para a destruição das políticas sociais de proteção a grupos vulneráveis no país. O governo federal, sob comando do presidente Jair Bolsonaro, adotou uma estratégia deliberada de contaminação de brasileiros e estrangeiros vivendo no país, através da instrumentalização e perversão de instituições do estado brasileiro e do abuso de poderes normativos presidenciais. A propagação da pandemia é, sob este enfoque, mais um capítulo da erosão democrática e de sistemáticas violações a direitos humanos perpetradas pelo presidente Jair Bolsonaro.
10. A acusação aponta ainda que tal política de propagação do vírus afetou desproporcionalmente a população indígena, negra e os profissionais de saúde, acentuando vulnerabilidades e desigualdades no acesso a serviços públicos e na fruição de direitos humanos. Desse modo, a contaminação deliberada pelo coronavírus se somou às chacinas perpetradas pelo Estado brasileiro – elogiadas por Jair Bolsonaro<sup>140</sup> – que afetam predominantemente a população negra, ao aumento dos índices de invasão às terras indígenas, afetadas também pelo crescimento vertiginoso do desmatamento e do garimpo ilegal<sup>141</sup>, além de encontrar trabalhadores da área da saúde fragilizados pelo retrocesso em seus direitos trabalhistas ocorridos nos últimos anos e pelo discurso anticientífico de Jair Bolsonaro<sup>142</sup>.
11. Jair Bolsonaro não esconde sua contraposição à construção de um país diverso e plural. Seus discursos e as medidas de seu governo demonstram de maneira clara seu viés populista, autoritário e nacionalista. Nesta concepção distorcida

139 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>.

140 Bolsonaro parabenizou a Polícia Civil do Rio de Janeiro três dias após a instituição comandar uma operação que resultou em 29 mortos – sendo que a maioria eram negros. A Chacina de Jacarezinho será melhor abordada à frente. Disponível em: <https://congresso-emfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaro-parabeniza-policia-civil-rj>. Acesso em: 16 fev. 2022.

141 CIMI, Violência Contra Povos Indígenas do Brasil – dados de 2019, fls. 78, disponível em: <https://cimi.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

142 Giselle Liana Fetter. (2020). Discurso anticientífico e covid-19: tensões entre política e jornalismo. Macabéa: Revista Eletrônica do Netlli, v. 9, n. 4, p. 562-584.



de democracia e neste Estado de Não-Direito brasileiro, não há capacidade institucional para responsabilização do presidente, nem para proteção da diversidade e do pluralismo.

12. Para comprovação da conduta criminosa do presidente Jair Bolsonaro, a acusação traz discursos proferidos pelo Presidente Jair Bolsonaro, atos normativos e omissões que comprovam que a disseminação da pandemia entre os brasileiros e estrangeiros residentes no país foi deliberada, organizada e intencional.
13. Os impactos da conduta criminosa do presidente Jair Bolsonaro estão comprovados em depoimentos dos grupos especialmente afetados, peticionários desta ação, e em estudos científicos produzidos ao longo dos últimos anos, por instituições nacionais e internacionais de pesquisa.
14. A propagação intencional da pandemia de Covid-19 pelo presidente Jair Bolsonaro afronta inúmeras normas nacionais e internacionais e não há, no Judiciário brasileiro ou em qualquer outra instância jurisdicional internacional até o momento, um processo capaz de responsabilizá-lo pela integralidade de suas ações que geraram risco, adoecimento e mortes evitáveis de brasileiros e estrangeiros residentes no país.
15. Por isso, Comissão Arns, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, Coalizão Negra por Direitos e Internacional de Serviços Públicos Brasil pedem ao Tribunal Permanente dos Povos que reconheça as violações a direitos humanos perpetradas no âmbito da pandemia de Covid-19 e sua propagação intencional pelo governo brasileiro a mando do presidente Jair Bolsonaro, em afronta aos artigos 1º, 2º e 19; 7º e 20; 8º e 10º da Declaração Universal dos Direitos dos Povos, nos termos do artigo 1º do Novo Estatuto do Tribunal Permanente dos Povos.
16. Pedem, sobretudo, que o Tribunal Permanente dos Povos condene individualmente o presidente Jair Bolsonaro pela prática de crimes contra a humanidade contra a população brasileira, reconhecendo os efeitos desproporcionais sobre a população negra, sobre os profissionais de saúde e sobre os povos indígenas e pela prática do crime de genocídio contra os povos indígenas, nos termos do artigo 2º e 3º do Novo Estatuto do Tribunal Permanente dos Povos e do artigo 6º e 7º do Estatuto de Roma, da legislação e da interpretação internacional”.

Em 1 de setembro de 2022, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), foi lida a sentença do Tribunal Permanente dos Povos relativa a esta acusação.

“Apresentação da Sentença do TPP sobre o presidente brasileiro Jair Bolsonaro



1. Ao contrário da maioria das sentenças do nosso Tribunal Permanente dos Povos, esta sentença refere-se à responsabilidade pessoal, ou seja, à responsabilidade penal de uma única pessoa: à culpa do presidente brasileiro Jair Messias Bolsonaro por crimes contra a humanidade. O crime pelo qual o presidente Bolsonaro foi responsável consiste em uma violação sistemática dos direitos humanos, por ter provocado a morte de dezenas de milhares de brasileiros devido à política insensata que promoveu em relação à pandemia de COVID 19. Contrariando a posição unânime de cientistas de todo o mundo e as recomendações da Organização Mundial da Saúde, Bolsonaro não só fez com que a população brasileira não adotasse as medidas de distanciamento, isolamento, proteção e vacinação destinadas a limitar a infecção, como várias vezes criou vários obstáculos a elas, frustrando as tentativas de seu próprio governo de estabelecer políticas de alguma forma destinadas a proteger a população do vírus. Como resultado dessa conduta, calcula-se – com base na comparação entre o número de óbitos no Brasil e o número de óbitos em outros países que adotaram as políticas anti-covid-19 recomendadas por todos os cientistas – que morreram no Brasil cerca de 100.000 pessoas a mais do que teriam falecido em decorrência de uma política mais responsável. É claro que esse número é bastante aproximado: pode ser um número menor, mas também um número maior. O certo é que a absurda política de saúde do presidente Bolsonaro causou dezenas de milhares de mortes. Pois bem, tal conduta foi qualificada, pela sentença, como crime contra a humanidade. São tais, aliás, diz o art. 7º, parágrafo 1º, art. k) do Estatuto do Tribunal Penal Internacional, além do homicídio, extermínio e outros crimes, todos os “outros atos desumanos de natureza similar destinados a causar intencionalmente grande sofrimento ou grave dano à integridade física ou à saúde física ou mental”. A responsabilidade pessoal do presidente Bolsonaro por um crime contra a humanidade, argumenta a sentença, foi comprovada tanto sob o aspecto objetivo quanto subjetivo do delito. Em primeiro lugar, o elemento objetivo foi provado sem qualquer dúvida. O Brasil é uma república presidencialista, na qual o presidente, conforme art. 84 da Constituição brasileira, “compete exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal”. Portanto, foi o presidente quem decidiu sobre a política de saúde insana contestada na acusação. Bolsonaro – já foi provado, e aliás é conhecido e foi admitido pelo próprio – sempre minimizou a infecção pela covid 19, comparando-a a uma gripe normal e recomendando o seu tratamento com cloroquina. Em apoio a esta política homicida, invocou as razões de apoio à economia, que obviamente não podem prevalecer sobre o direito à vida e sobre o valor e a dignidade das pessoas. Mas na conduta de Bolsonaro também recorre o elemento subjetivo da culpa. De fato, era do conhecimento de todos, após os primeiros momentos de perplexidade e incerteza, que apenas as medidas de isolamento, distanciamento e vacinação recomendadas pela OMS e pela comunidade de cientistas teriam limitado a infecção do vírus e, portanto, o número de mortos. A conduta de Bolsonaro foi, portanto, intencionalmente direcionada ao desastre pandêmico, pois ele estava bem ciente de seu re-

sultado, ou seja, do número enormemente maior de mortes que se seguiriam à falta de prevenção do contágio. Por outro lado, embora o contágio e a morte por covid tenham afetado principalmente as populações indígenas e a população negra, a sentença não reconheceu, na conduta de Bolsonaro, a intenção expressamente genocida requerida para a configuração de genocídio hipotizado pela promotoria, mas o enquadramento, não menos grave e igualmente imprescritível, como “crime contra a humanidade”. Isso não exclui a substância racista de toda a conduta de Bolsonaro, que foi, portanto, responsável, além do já mencionado crime contra a humanidade, por mais um crime: a grave violação dos direitos humanos, que consiste nas inúmeras manifestações de desprezo racista aos povos indígenas e nas suas inúmeras incitações à violência e ao ódio racista, misógino, homofóbico e classista.

2. Gostaria de salientar, além disso, um aspecto importante desta sentença. Ela qualifica como crime contra a humanidade, lesando gravemente os direitos dos povos, as políticas de saúde de falta de prevenção do contágio pandêmico, pelo fato de terem causado a morte de milhares de pessoas como seu efeito claramente previsível, previsto e, portanto, desejado. A sentença, portanto, chama todos os governantes que promoveram essas políticas aberta e deliberadamente para responder por um crime contra a humanidade. Esta não é uma simples responsabilidade política. Esta é uma verdadeira responsabilidade penal. É uma indicação importante, pois as políticas de minimização dos perigos representados pela pandemia e, portanto, de promoção das infecções não foram implementadas ou propostas apenas pelo presidente brasileiro Bolsonaro, mas também por muitos outros líderes populistas que cresceram nos últimos anos em todo o Ocidente. A nossa sentença talvez sirva para fazer todos estes demagogos refletirem e levá-los a políticas mais responsáveis e mais seriamente respeitadoras dos direitos humanos. De maneira mais geral, esta sentença é válida para denunciar a natureza criminosa de todas as violações de direitos humanos realizadas pelos governantes e sua consequente responsabilidade penal: não apenas pelas políticas homicidas que permitiram o contágio em massa por covid-19, mas em geral por todas as políticas lesivas aos direitos humanos. Os argumentos desta sentença em prol da responsabilidade penal, e não simplesmente política, por ter causado dezenas de milhares de mortes sem limitar o contágio, na verdade também se aplicam a outras violações massivas de direitos humanos – como omissões de assistência, sequestro de pessoas, fechamento de portos, bloqueios navais – implementados contra os migrantes por muitos governantes ou ainda propostos por aqueles que são candidatos a cargos governamentais. Mostrar a gravidade desses comportamentos, chamando-os pelo nome, ou seja, crimes contra a humanidade cuja responsabilidade criminal pesa sobre os governantes, representa um passo seguro no combate às violações de direitos humanos e um mérito histórico desta sentença” (TPP, 2022, p. 16-17).

### 12.6.3. Conflitos envolvendo povos e comunidades tradicionais no Rio Grande do Sul

**Carolina Silveira Costa<sup>143</sup>, Julio Alt<sup>144</sup>, Luna Carvalho<sup>145</sup> e Rumi Regina Kubo<sup>146</sup>**

No extremo sul do Brasil, na fronteira do Uruguai e Argentina, a Mata Atlântica se encontra com o Pampa no território onde se localiza o Estado do Rio Grande do Sul. A Mata Atlântica local, constituída por floresta ombrófila densa, floresta ombrófila mista com vastas populações de araucárias, floresta estacional semidecidual, campos de altitude<sup>147</sup> e área de restinga, se costura com o Bioma Pampa em várias localidades do estado, originando complexos ecótonos onde a sociobiodiversidade se constrói historicamente na região. Formado por coxilhas<sup>148</sup>, campos nativos, cerros<sup>149</sup>, banhados<sup>150</sup>, rios, sangas<sup>151</sup>, butiazais<sup>152</sup>, o Bioma Pampa (*la Pampa*, palavra de origem quéchua que significa área extensa, sem limites), representa mais de 60% do território gaúcho. Vasto e com paisagens heterogêneas, possui uma rica biodiversidade com espécies de flora e fauna endêmicas. Nesse mosaico de paisagens, povos e comunidades tradicionais costuram a sua história com a biodiversidade ali existente.

Os povos e comunidades tradicionais dessa região se fazem representar pela presença de quilombolas, indígenas dos povos Kaingang, Mbya-guarani – presentes em maior número – mas também há manifestações de grupos Charrua e Xokleng, os quais têm como reivindicação prioritária o reconhecimento e a demarcação de seus territórios, fonte de uma série de situações de conflito<sup>153</sup>. Na perspectiva dos direitos aos seus modos de vida (portanto, o reconhecimento desse direito por parte da sociedade e do poder público) e, majoritariamente, o direito ao acesso de recursos para sua reprodução social, além dos grupos dos referidos povos, podemos citar benzedeadas e benzedores, extrativistas, pecuaristas familiares, pescadoras e pescadores artesanais, povo cigano, povos indígenas, povo pomerano e povos tradicionais de matriz africana/povo de terreiro.

Por se tratar de uma iniciativa coletiva e política que tem ganhado reconhecimento público, a proposição do Comitê dos Povos e Comunidades Tradicionais do Pampa, que tem seu marco inicial no I Encontro dos Povos e Comunidades Tradicionais do Pampa, em 2015, evidencia um bioma negligenciado no contexto brasileiro, ao qual tem-se veiculado a ideia de vazio

143 Mestra em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

144 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

145 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

146 Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS (DERI/FCE/UFRGS) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS).

147 [http://www.rbma.org.br/rbma/rbma\\_fase\\_vi\\_06\\_estados\\_rs.asp](http://www.rbma.org.br/rbma/rbma_fase_vi_06_estados_rs.asp).

148 Colina localizada em regiões de campos, podendo ter pequena ou grande elevação, em geral recoberta de pastagem.

149 Pequena colina, penhasco, morro pequeno, íngreme e repleto de pedras.

150 Ambiente úmido, com macrófitas aquáticas em sua extensão e, geralmente, com solo não drenado.

151 Pequeno córrego, arroio.

152 Formação com predomínio da palmeira butiá (*Butia* spp).

153 <http://www.nonada.com.br/2019/05/519-anos-de-luta-liderancas-indigenas-do-rs-pedem-o-cumprimento-da-constituicao/>; <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/531933-indigenas-e-agricultores-no-rs-o-conflito-e-da-politica-indigenista-entrevista-especial-com-henrique-kujawa>; <http://www.ihu.unisinos.br/?catid=0&id=530818>; <https://apublica.org/2018/07/indigenas-no-rio-grande-do-sul-entre-a-esperanca-e-a-miseria/>.

populacional<sup>154</sup>. Esse bioma se apresenta como o território de diferentes grupos tradicionais representados por esse comitê, os quais, além da promoção das identidades desses povos, têm fomentado a ação intercultural, a partir, sobretudo, da denúncia das grandes ameaças que os assolam. O comitê tem buscado o direito à voz nos processos de zoneamento ecológico e ações visando à conservação<sup>155</sup>.

A luta pela demarcação de terras tem tomado diferentes configurações, que remetem ao processo previsto constitucionalmente de reconhecimento e demarcação por parte do Estado brasileiro. Os territórios em questão abarcam desde acampamentos até terras indígenas constituídas, que se encontram em diferentes momentos do processo de demarcação. Mas, no contexto do Rio Grande do Sul, tem-se observado a emergência de outras estratégias, como a aquisição de terras relacionadas principalmente à compensação para a realização de grandes empreendimentos, como a construção de rodovias e pontes, e também o movimento que tem se convencido denominar de “retomadas”, que são processos de ocupações de áreas que remetem ao território ancestral, relacionado principalmente aos indígenas Mbya-guarani. Essas ocupações mostram, na prática, como há uma forma de interação desse povo com a natureza, em que memória ancestral e preservação ambiental se conjugam<sup>156</sup>.

### **Conflitos envolvendo povos e comunidades tradicionais**

Em seus 281.748 km<sup>2</sup>, o Rio Grande do Sul abriga Terras Indígenas pequenas em extensão. De acordo com dados da Funai, em 2015, o estado contava com sete áreas declaradas; duas delimitadas; 20 regularizadas e 16 em estudo. A quase totalidade delas encontra-se na área de domínio da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

A região Noroeste do Rio Grande do Sul é marcada por conflitos territoriais intensos entre indígenas, principalmente da etnia Kaingang, e grandes produtores de *commodities*; mais recentemente, os conflitos também passaram a envolver agricultores familiares da região. Esse histórico conflito tem suas origens no processo de colonização, em que se contrastaram modos distintos de apropriação, uso e significação do território, somado à inadequada atuação estatal para demarcação de Terras Indígenas. No século XX, houve o processo de (des)territorialização e reterritorialização forçada, tanto de indígenas quanto de agricultores locais, relacionado a uma política contraditória de definição estabelecida pelo Estado em diferentes ocasiões. As famílias de agricultores chegaram à região motivadas por uma política de ocupação territorial das primeiras décadas do século XX. Já os indígenas, que ocupavam originalmente as mesmas terras, tiveram seu modo de viver distinto (a começar pela circulação dentro do território) abruptamente interrompido ou afetado por políticas estatais da época. Já no final dos anos 1980, surgiram articulações

154 [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto-de-Afirmacao-Decreto-6040\\_ago\\_2018.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto-de-Afirmacao-Decreto-6040_ago_2018.pdf); [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto\\_Encontro\\_Kilombolas\\_Pampa\\_jun\\_2018.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto_Encontro_Kilombolas_Pampa_jun_2018.pdf).

155 [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Consideracoes-sobre-PCTs-no-ZEE-RS\\_out\\_2017.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Consideracoes-sobre-PCTs-no-ZEE-RS_out_2017.pdf); [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Carta-Aberta\\_Areas-prioritarias-Pampa\\_nov\\_2018.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Carta-Aberta_Areas-prioritarias-Pampa_nov_2018.pdf).

156 <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2019/10/ato-em-porto-alegre-manifesta-apoio-as-retomada-guarani-e-kaingang-no-rs/>; <https://www.extraclasse.org.br/movimento/2019/04/fala-indigena-impressiona-publico/>; <https://cimi.org.br/2019/09/cimi-regional-sul-repudia-ataque-contr-retomada-guarani-mbya-de-terra-de-areia/>; <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/20/situacao-de-retomada-indigena-em-porto-alegre-sera-acompanhada-por-grupo-de-trabalho/>; <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/07/no-norte-do-rs-indigenas-fazem-retomada-em-obra-abandonada-pelo-estado/>.



motivadas pela conquista indígena na Constituição de 1988 (artigos 231 e 232), motivando uma tomada de consciência indígena de forma coletiva na luta para a garantia jurídica sobre os seus territórios. Resulta desses contextos uma situação de conflito, que coloca, de um lado, indígenas demandando a recuperação de terras de ocupação tradicional (imemorial) e, de outro, agricultores familiares que, por diversas gerações, vivenciaram e construíram seu *modus vivendi* nesse território (KUJAWA, 2015).

Já a presença Mbya-Guarani remete a conflitos territoriais envolvendo unidades de conservação, pois seu modo de vida está intrinsecamente ligado à presença da mata nativa. Nesse sentido, apresentam-se os casos de sobreposições entre diferentes categorias de áreas protegidas, como do Parque Itapeva e da Aldeia Nhu Porã, em Torres, e do Parque de Itapuã e a aldeia Pindó Mirim, em Viamão. Assim, tem se intensificado o debate sobre a possibilidade de haver gestão conjunta dessas áreas, ou mesmo a proposição de reservas extrativistas no estado.

A questão dos conflitos envolvendo a água também se faz presente no Rio Grande do Sul. Quilombolas da região pampeana relatam: “A carimã secou. Estão sumindo as vertentes. [...] o Arroio Caverá, em 1978, dava muito peixe, agora estão morrendo, são esses venenos que estão botando aí”. Nas entrelinhas dessa denúncia, há um viver sensível ao e com o Pampa, preocupado com a escassez da água, devido à pouca chuva em determinadas épocas do ano (MAZURANA; DIAS; LAUREANO, 2016). Da mesma forma, na carta elaborada pelos Mbya-Guarani no projeto “*Nhemboaty mbya kuery: teko ojevy angua regua, yy e’ë reguá* – Encontro guarani: o passado futuro na continuidade da cultura”, ressalta-se a necessidade e direito ao acesso livre ao *ka’aguy heté reguá* (recursos naturais originários), como a *yy porã* (fontes de água pura)<sup>157</sup>. Rios são territórios plurais, onde pescadores e pescadoras artesanais também fazem o seu viver, com o fluxo das águas onde transitam e tecem seus saberes que transpassam o valor utilitário da atividade pesqueira. Os corpos d’água, em conjunto com lagos e lagoas, fazem parte das bacias hidrográficas da região (Costeira do Sul e Rio da Prata), que abastecem constantemente todo esse complexo e vasto território. Hoje, a região do Pampa brasileiro encontra-se em avançado processo de redução<sup>158</sup>, e tem como característica comercial principalmente a criação de gado, tanto extensiva como intensiva, e o monocultivo da soja e do arroz, atividades que demandam uma extensa área de campo não nativo e a utilização de muita água que, em muitos casos é contaminada com agrotóxicos – outro tema que tem sido fonte de ameaças e conflitos aos povos e comunidades tradicionais do Rio Grande do Sul, incluindo-se nesse caso os agricultores familiares e agroecologistas<sup>159</sup>, que acompanham a própria gênese do movimento ambientalista do estado<sup>160</sup>.

157 <http://taramandahy.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Carta-Nhemboaty-Mbya-kuery-Riozinho-2018-2.pdf>.

158 <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/06/pampa-gaucha-sofreu-desmate-de-44-aponta-novo-monitoramento-do-inpe.shtml>.

159 <https://contraosagrototoxicos.org/tag/rio-grande-do-sul/>; <https://www.mprs.mp.br/areas/ambiente/paginas/1821/>; [https://www.mprs.mp.br/media/areas/ambiente/arquivos/agrototoxicos/forum\\_agrotox/entidades\\_integrantes\\_fgcia\\_1207.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/ambiente/arquivos/agrototoxicos/forum_agrotox/entidades_integrantes_fgcia_1207.pdf); <https://www.sul21.com.br/movimentos/2015/09/frente-parlamentar-gaucha-em-defesa-da-alimentacao-saudavel-reune-37-entidades/>; [https://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco\\_2015\\_web.pdf](https://www.abrasco.org.br/dossieagrototoxicos/wp-content/uploads/2013/10/DossieAbrasco_2015_web.pdf).

160 <https://apedemars.wordpress.com/>; [http://www.ecoagencia.com.br/?open=abrir\\_arquivo&id\\_documento=1](http://www.ecoagencia.com.br/?open=abrir_arquivo&id_documento=1).



Outro tema emergente no que se refere a conflitos socioambientais é a mineração, que tem motivado movimentos organizados<sup>161</sup>, atos conjuntos e publicação de dossiês. Membros da comunidade de pescadores artesanais e agricultores familiares são diretamente ameaçados pelo projeto minerário em São José do Norte, o projeto Retiro<sup>162</sup>. Povos e comunidades tradicionais estão excluídos do licenciamento ambiental pela falta de debate e pela celeridade do processo de debate e apreciação popular do projeto. Os argumentos da população, de forma geral, são de que o desenvolvimento econômico, prometido pela empreendedora do projeto, não abrange a maior parte da população, e a total transformação do ambiente, no qual a mineração busca se instalar, gera alterações substanciais na forma de vida social, econômica e cultural que lá se mantém. O processo minerário visa explorar zircônio e titânio em uma região de preservação costeira em área de restinga.

O Projeto Caçapava do Sul promove a extração de minérios de cobre, chumbo e zinco no município de Caçapava do Sul<sup>163</sup>. Localizado na bacia do Rio Camaquã, o projeto de mina visa se instalar em uma área de rica biodiversidade, com presença de espécies florísticas em vias de extinção, além de ser uma das áreas mais preservadas do estado. Trata-se de uma área tradicionalmente ocupada por pecuaristas familiares, cujo modo de vida depende não apenas dos campos nativos, mas dos cursos d'água e das áreas de mata para sua continuidade. Nesse sentido, o Projeto Caçapava do Sul tem suscitado reações críticas, como da Associação de Criadores de Ovinos do Alto Camaquã (Arco) e da Associação para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Camaquã (Adac), que engloba as populações rurais contrárias ao projeto minerário da região.

O Projeto Fosfato Três Estradas propõe a extração de fosfato no município de Lavras do Sul<sup>164</sup>. Sua instalação está prevista para se localizar numa área de nascentes dos Arroios Jaguari e Tacuarembó, afluentes do Rio Santa Maria, com extensas áreas de vegetação nativa preservadas, onde vivem diversas espécies vegetais e animais. São cerca de 60 famílias de pecuaristas familiares diretamente afetadas, além de comunidades quilombolas, pescadores, agricultores familiares e assentados de reforma agrária indiretamente afetados. No projeto, há a previsão da construção de uma barragem de rejeitos nas cabeceiras do Arroio Tacuarembó, e seu possível rompimento poderia ainda afetar as populações rurais e urbanas dos municípios de Dom Pedrito e Rosário do Sul.

No caso desses dois projetos de mineração, projeto Caçapava do Sul e projeto Fosfato Três Estradas, localizados no Bioma Pampa, têm-se uma situação de agravamento de processos de desterritorialização que já vinham sendo causados pelos avanços do cultivo de soja e da silvicultura na região. A chamada região da Campanha gaúcha, ou Metade Sul, é sempre colocada nos discursos políticos e midiáticos como a parte pobre do estado, o que facilita

---

161 <https://www.facebook.com/ComiteCombateMegamineracao/>; <https://www.cliccamaqua.com.br/noticia/47139/moradores-celebram-tres-anos-de-luta-contramineracao-as-margens-do-rio-camaqua.html>.

162 <https://www.brasildefato.com.br/2019/06/24/plano-diretor-de-sao-jose-do-norte-proibe-mineracao-no-municipio/>; <https://www.sul21.com.br/areazero/2018/12/carta-de-sao-jose-do-norte-projetos-de-mineracao-representam-um-projeto-de-morte/>.

163 [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto\\_Cacapava-do-Sul\\_sem-anexos\\_jan-2018.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto_Cacapava-do-Sul_sem-anexos_jan-2018.pdf); <https://comitepampa.com.br/documentos-elaborados-pelo-comite/>.

164 <https://www.sul21.com.br/areazero/2016/11/projeto-de-mineracao-ameaca-uma-das-ultimas-areas-preservadas-do-pampa-advertem-entidades/>; [https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto\\_Fosfato-Tres-Estradas\\_sem-anexos\\_dez-2018.pdf](https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Manifesto_Fosfato-Tres-Estradas_sem-anexos_dez-2018.pdf); <https://comitepampa.com.br/documentos-elaborados-pelo-comite/>.

a entrada e a construção da legitimidade de empreendimentos como esses de mineração, que prometem criação de empregos e “desenvolvimento econômico” (BARCELLOS *et al.*, 2017).

Localizada na região metropolitana de Porto Alegre, a Mina Guaíba promete ser o maior projeto de extração de carvão do país, contando com aproximadamente 2.054 hectares de área (COPELMI, 2019)<sup>165</sup>, promete a extração de carvão mineral (166 milhões de toneladas) em aproximadamente 23 anos de operação e tem gerado o alerta sobre seus impactos<sup>166</sup>. Etnias Guarani e Kaingang, que têm suas terras e aldeias localizadas dentro da área de influência do empreendimento, sequer foram consultadas. Além disso, as famílias do Projeto de Assentamento Apolônio de Carvalho e de um condomínio popular seriam removidas de suas áreas, onde vivem e desenvolvem produção de alimentos orgânicos, como hortaliças, legumes, frutas e arroz ecológico<sup>167</sup>. Localizada a menos de dois quilômetros do Rio Jacuí, o empreendimento ainda afetaria populações de pescadores tradicionais que habitam áreas próximas.

De forma geral, cita-se no presente texto os conflitos atualmente mais emblemáticos no que tange aos povos e comunidades tradicionais no Rio Grande do Sul. No entanto, cabe ressaltar que, além dessas situações de conflito, a grande luta desses povos relaciona-se ao reconhecimento de forma ampla a seu modo de vida tradicional por parte da sociedade em geral e, por conseguinte, o pleno direito de acesso, uso e manutenção de todos os elementos relacionados aos seus modos de vida, que compreendem terra, água, ambiente sadio, com suas plantas, animais, sementes, enfim, toda a biodiversidade que, dessa forma, ajudam a manter.

**BOX 12. Quando a sentença se anuncia bruta: conflitos agrários e o Poder Judiciário no Maranhão**

**Diogo Diniz Ribeiro Cabral<sup>168</sup> e Joaquim Shiraishi Neto<sup>169</sup>**

Os conflitos decorrentes de disputas judicializadas pela terra no Estado do Maranhão tiveram grande aumento na última década<sup>170</sup> – sobretudo na região leste do estado, que compõe parte da área que se denominou de Matopiba. A expressão Matopiba resulta de um acrônimo criado com as iniciais dos Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, e designa uma realidade geográfica caracterizada pela expansão de uma fronteira agrícola baseada no uso de tecnologias modernas de alta produtividade de grãos.

165 <http://copelmi.com.br/mina-guaiba/>.

166 <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/589885-mina-guaiba-um-empreendimento-de-altissimo-impacto-ambiental-e-lobby-da-industria-dos-combustiveis-fosseis-entrevista-especial-com-paulo-brack>. Também foi lançado, em 10 de dezembro de 2019, o primeiro volume da publicação *Painel de Especialistas – Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental da Mina Guaíba*, organizado pelo Comitê de Combate à Megamineração no Rio Grande do Sul (CCMRS), coletivo que congrega mais de 120 entidades dos mais variados campos. A publicação reúne estudos de 37 pesquisadores de diversas instituições de ensino e pesquisa do estado, de áreas como Biologia, Saúde, Economia, Geologia, Sociologia, entre outras. Disponível em: <https://www.brasildefatores.com.br/2019/12/12/dossie-painel-de-especialistas-aponta-falhas-e-omissoes-em-estudo-da-mina-guaiba>.

167 <https://www.ufrgs.br/humanista/2019/05/23/mina-guaiba-mineracao-ameaca-assentamento-agroecologico-em-eldorado-do-sul-rs/>.

168 Advogado da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (Fetaema).

169 Advogado. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Bolsista produtividade CNPq.

170 Conforme os dados da Comissão Pastoral da Terra, referentes ao ano de 2019, o Maranhão registrou 174 ocorrências de violência contra ocupação e posse, envolvendo 15.342 famílias camponesas. O estado é tido como o campeão nacional de conflitos agrários no Brasil.

No Maranhão, 135 municípios estão compreendidos nessa nova região, inventada pelo governo federal para acomodar os interesses econômicos do agronegócio. Assim como outros municípios que compõem a região do Matopiba, Codó e Caxias têm sido palco de intensos conflitos agrários. Registramos em Codó e Aldeias Altas, termo judiciário de Caxias, pelo menos 13 conflitos envolvendo comunidades tradicionais, mais especificamente as de Santa Maria dos Moreira, Morada Nova, Cipoal dos Pretos, Mata Virgem, Poraquê, Livramento, São Benedito dos Colocados, Queimadas, Três Irmãos, Montabarro, Vergel, Patis, Gostoso.

Os conflitos nas Comunidades Quilombolas de Queimadas, Três Irmãos e Montabarro, no município de Codó, e nas comunidades de Patis e Gostoso, em Aldeias Altas, termo de Caxias, aqui analisados, constituem episódios recentes marcados pela violação do direito humano a uma vida digna. O grupo empresarial Costa Pinto, implicado nesses conflitos, parece adotar o mesmo padrão ou estratégia de tempos anteriores no Maranhão, cujo resultado efetivo foi a expulsão de centenas de famílias de camponeses de suas terras dos vales férteis dos Rios Pindaré e Mearim nas décadas de 1970 e 1980. De posse de um título de propriedade, com a descrição do imóvel, mapas e licenças ambientais para o cultivo de cana-de-açúcar – dado novo nas ações, as licenças –, o pretense proprietário ajuíza a ação possessória, isto é, judicializa a sua pretensão.

Considerando os argumentos e os documentos atrelados à petição inicial, com fundamento no artigo 804 do Código de Processo Civil, defiro a medida liminar inaudita altera pars, como postulado na peça de ingresso, para que a Associação dos Agricultores e Agricultoras na Agricultura Familiar dos Povoados Três Irmãos, Queimadas e Montabarro, representante adequada dos moradores de referidas comunidades, suspenda a execução de qualquer obra que não seja imprescindível à manutenção do bem objeto da demanda possessória (1ª Vara de Codó-MA. Ação de Manutenção de Posse. Processo nº 0003007-54.2014.8.10.0034).

Ante o exposto e tudo mais que dos autos consta, com fulcro no art. 562 do Código de Processo Civil de 2015, DEFIRO a antecipação da tutela suplicada na inicial, determinando à parte Requerida que desocupe o imóvel “Fazenda Patis”, bem como se abstenha praticar qualquer ato que possa dificultar, impedir, obstaculizar, turbar, esbulhar ou ainda molestar, de alguma maneira, a posse mansa e pacífica exercida pela parte Requerente sobre o imóvel em questão. Determino multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por cada ato de esbulho ou turbação realizado pelos requeridos, após a efetivação da presente medida (2ª Vara de Caxias-MA. Ação de Manutenção de Posse. Processo nº 0800238-45.2020.8.10.0029).

Os impactos das decisões ameaçam diretamente a vida das famílias nas comunidades. Além das ordens proibindo qualquer atividade no território, como botar roça e

o extrativismo, a violência bruta tem sido marca constante nas cinco comunidades em conflito com a empresa Costa Pinto. Exemplo disso é o fato de que há duas lideranças dos territórios quilombolas Queimadas, Três Irmãos e Montabarro incluídas no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do Maranhão, em razão das várias ameaças sofridas.

Essas terras, o “objeto” das disputas, são ocupadas tradicionalmente há gerações por dezenas de famílias, com procedimentos administrativos de titulação tramitando há mais de uma década no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Apesar da ocupação tradicional, as comunidades são tratadas como invasores das terras pelo poder judiciário, que deveria tutelar esses grupos tidos por vulneráveis.

Sublinha-se que essa disposição do Poder Judiciário para tutelar os mais afortunados não foi uma medida pontual, episódica, de um magistrado e do próprio Tribunal de Justiça. Assim, constata-se com nitidez que essas decisões judiciais reproduzem textos e ideias semelhantes acerca do direito e da propriedade privada da terra, sendo possível observar que os discursos contidos nas decisões, além de utilizarem termos iguais ou equivalentes e remeterem sempre aos mesmos dispositivos legais, alinham-se a uma concepção de propriedade que inclusive foi banida com a edição do Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988.

Embora o Código e a Constituição tenham promovido profundas transformações no direito de propriedade nas últimas décadas, a mentalidade e a disposição dos magistrados mantêm-se apegadas aos séculos XVIII e XIX; hoje em dia, são impregnadas por um certo preconceito enraizado na sociedade brasileira, inclusive no próprio sistema de justiça e de segurança pública. Infelizmente, o poder judiciário arrogou a si o direito de traçar o destino da população negra no país, pois, enquanto no campo persistem os despejos e toda sorte de violações, nas cidades, vê-se o encarceramento de jovens nas prisões<sup>171</sup>.

As decisões analisadas atestam que o sistema de justiça brasileiro consolidou o entendimento pela criminalização dos trabalhadores e dos movimentos sociais do campo e pela imunização das ações criminosas de fazendeiros, empresários, mantendo as estruturas de desigualdade no país. Nesse contexto de violações, o poder judiciário tem sido uma peça-chave. A análise aponta que as decisões judiciais são responsáveis pela violação dos direitos humanos, na medida em que promovem a brutalidade e a expulsão das famílias de seus territórios tradicionais.

---

171 Sobre o Maranhão, ver o relatório produzido pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos acerca das audiências de custódia. Disponível em: <http://smdh.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Relat%C3%B3rio-Final-da-Pesquisa-Audi%C3%A2ncias-de-Cust%C3%B3dia.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIRACHED, C. F. A.; BRASIL, D.; SHIRAISHI, J. C. (2010). Áreas protegidas e comunidades tradicionais: conflitos e soluções. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5, 2010, Florianópolis. **Anais [...]**. São Paulo: ANPPAS.

ADAMS, C. (2000a). As roças e o manejo da Mata Atlântica pelos caiçaras: uma revisão. **Interciencia**, v. 25, n. 3.

ADAMS, C. (2000b). **Caiçaras na Mata Atlântica**: pesquisa científica *versus* planejamento e gestão ambiental. São Paulo: Annablume.

ADAMS, C. (2002). Identidade caiçara: exclusão histórica e socioambiental. Atualidades em Etnobiologia e Etnoecologia. (Palestras Convidadas). *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ETNOBIOLOGIA E ETNOECOLOGIA, 4, 2002, Recife. **Anais [...]**. Recife: Sociedade Brasileira de Etnologia e Etnologia. p. 27-43.

ADAMS, C.; MUNARI, L.; VLIET, N.; MURRIETA, R.; PIPERATA, B.; FUTEMMA, C.; PEDROSO JUNIOR, N.; TAQUEDA, C.; CREVELARO, M.; SPRESSOLA-PRADO, V. (2013). Diversifying Incomes and Losing Landscape Complexity in Quilombola Shifting Cultivation Communities of the Atlantic Rainforest (Brazil). **Human Ecology**, v. 41, n. 1, p. 119-137.

AFFONSO, H. G. (2018). **A disputa das Unidades de Conservação como territórios tradicionalmente ocupados e espaço destinado a concessões minerais e madeireiras**: estudo de caso a partir dos conflitos na Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Oriximiná, Pará. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Amazônia, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém.

ALMEIDA, A. W. B. (2010). Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In*: ALMEIDA, A. W. B.; ZHOURI, A.; IORIS, A. A. R.; BRANDÃO, C.; BERMANN, C.; HÉRNANDZ, F. M.; BEZERRA, G. N.; PAULA, J. A.; LASCHEFSKI, K.; COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. A.; GARZON, L. F. N.; WANDERLEY, L. J. **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina. p. 101-143.

ALMEIDA, M. W. B. (2014). **Parecer sobre a adequação conceitual na identificação e caracterização de ocupantes da Floresta Nacional do Crepori**. Elaborado em atendimento ao Ofício PRM/STM/GAB2/1067/2013, no interesse do inquérito civil nº 1.23.002.000352/2013-18, em trâmite na Procuradoria da República em Santarém (PA).



ALMEIDA, M. W. B.; GUERRERO, N. R.; FRANCESCO, A.; POSTIGO, A.; ROCHA, B. C.; NEPOMUCENO, Í.; DOBLAS, J.; CARNEIRO DA CUNHA, M.; SALZAR, M.; AMARAL, M.; TORRES, M.; SANTOS, R. R.; SCOLES, R.; REZENDE, R. S.; HONORATO, V.; BALÉE, W. (2018). **Laudo pericial sobre a situação das famílias residentes no interior da Estação Ecológica da Terra do Meio**. Solicitado pela Procuradoria da República no Município de Altamira, no interesse dos PAs nº 1.23.003.000080/2013-46. Altamira.

ALMEIDA, M. W. B.; MARIN, R. E. A.; LIMA, A. S. (2013). **Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil**: comunidades tradicionais caiçaras da Jureia, Iguape-Peruíbe. Manaus: UEA Edições. (Povos e Comunidades Tradicionais de São Paulo, 1).

ALMEIDA, M. W. B.; RESENDE, R. S. (2013). Uma nota sobre comunidades tradicionais e unidades de conservação. **Revista Ruris**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 185-195, set. 2013.

ALTIERI, M. (1989). **Agroecologia**. As bases científicas da agricultura alternativa. Rio de Janeiro: PTA/FASE.

AMAZÔNIA S.A. (2015). Direção: Estevão Ciavatta e Fernando Acquarone. Rio de Janeiro: Pindorama Filmes; Rede Globo de Televisão. 1 vídeo (12 min). [Exibido no programa Fantástico, em 29 mar. 2015]. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/4071598/>. Acesso em: 10 out. 2021.

ANDRADE, L. (2011). **Terras quilombolas em Oriximiná**: pressões e ameaças. 1. ed. São Paulo: CPI-SP. Disponível em: [http://www.cpis.org.br/pdf/Oriximina\\_PressoesAmea%C3%A7as.pdf](http://www.cpis.org.br/pdf/Oriximina_PressoesAmea%C3%A7as.pdf). Acesso em: 17 mai. 2015.

ANDRIOLLI, C. S.; FRANCESCO, A. A.; POSTIGO, A. A.; CASTRO, R. R. (2013). Ações, discursos e conflitos no território: o caso dos caiçaras da Jureia. **OLAM – Ciência & Tecnologia**, v. 1, n. 2, p. 269-297.

ANDRIOLLI, C.; LIMA, A. S.; PRADO, D. M. (2016). A produção de um plano de uso tradicional pelos caiçaras da Jureia: um estudo etnográfico de um experimento de cooperação entre conhecimento tradicional e pesquisa acadêmica. *In*: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 30, 2016, João Pessoa (PB). **Anais [...]** Brasília: ABA.

ARRUTI, J. M. (2013). Sobre políticas de reconhecimento e sobreposições territoriais. **Revista Ruris**, Campinas, v. 7, n. 2, set. 2013.

ARTICULAÇÃO DOS POVO INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). (2021). **Dossiê internacional de denúncias dos povos indígenas do Brasil**. Brasília: ago. 2021.

ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE SUSTENTÁVEL DA CULTURA INDÍGENA SATERÉ MAWE DO RIO ANDIRÁ (ASAMAV); CONSELHO GERAL DA TRIBO SATERÉ-MAUÉ (CGTSM); ORGANIZAÇÃO DOS TUISAS SATERÉ-MAUÉ DOS RIOS MARAU E URUPADI (TUMUP). (2017). **Carta da I Assembleia Geral do Povo Sateré-Mawé do Alto Rio Andirá**. Aveiro: set. 2017.

AZEREDO, D. (2015). O Cadastro Ambiental Rural: o raio-X do Brasil. *Época*, Rio de Janeiro, 1 jun. 2015. Disponível em: <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/amazonia/noticia/2015/06/cadastro-ambiental-rural-o-raio-x-do-brasil.html>. Acesso em: 22 maio 2017.

AZEVEDO-RAMOS, C.; MOUTINHO, P.; ARRUDA, V. L. S.; STABILE, M. C. C.; ALENCAR, A.; CASTRO, I.; RIBEIRO, J. P. (2020). Lawless land in no man's land: the undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 99, p. 1-4.

BAPTISTA, C. M. B. (2017). **Qual diversidade conservar?** A perda de agrobiodiversidade na agricultura caiçara da região da Jureia – SP. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BARCELLOS, S. B.; VAZ, D.; PINHEIRO, P. S.; RIETH, F. (2017). Os debates sobre a mineração no Bioma Pampa: conflitos socioambientais entre a extração de minerais e projetos locais de vida e desenvolvimento. *In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA*, 18, 26-29 jul. 2017, Brasília (DF). **Anais [...]**. Brasília (DF). Disponível em: <http://www.adaltech.com.br/anais/sociologia2017/busca.htm?query=barcellos>. Disponível em: 3 dez. 2021.

BARRETTO FILHO, H. T. (2004). Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. *In: RICARDO, F. (org.). Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental. p. 53-63.

BENATTI, J. H.; SANTOS, R. A.; GAMA, A. S. P. (2006). A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. Belém; Brasília: Ipam; MMA.

BENATTI, J.H.; OLIVEIRA, J.H. Sobreposição de parque estadual a assentamento agroextrativista na Amazônia brasileira. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 70, jul.-dez. 2018, p. 137-160.

BENATTI, J.H.; Sobreposição de área protegida em território tradicional: o caso do Parque Nacional do Jaú e o Quilombo do Tambor, Amazonas, Brasil. **Revista Videre**, Dourados, UFGD, v. 13, n. 26, jan.-abr. 2021. p. 367-392.

BORN, G. C. C. (1992). Comunidades Tradicionais na Estação Ecológica da Jureia-Itatins: biodiversidade e medicina popular. *In: CONGRESSO NACIONAL SOBRE ESSÊNCIAS NATIVAS*, 2, 1992, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Instituto Florestal.

BRANFORD, S.; TORRES, M. (2021). Brazil 'Adopt-a-Park' program may negatively impact traditional peoples. **Mongabay**, 8 jun. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2021/06/brazil-adopt-a-park-program-may-negatively-impact-traditional-peoples/>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. (1973). **Lei Federal nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio.

BRASIL. (1990). **Decreto Federal nº 98.863 de 23 de janeiro de 1990**. Cria a Reserva Extrativista do Alto Juruá.

BRASIL. (1996). **Decreto Federal nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências.

BRASIL. (2000a). **Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasil,

BRASIL. (2000b). **Decreto Presidencial s/n de 15 de abril de 2005**. Homologa a demarcação administrativa da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, localizada nos Municípios de Normandia, Pacaraima e Uiramutã, no Estado de Roraima.

BRASIL. (2002). **Decreto Federal nº 4.340 de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.

BRASIL. (2006). **Decreto Federal nº 5.758 de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências.

BRASIL. (2012). **Decreto Federal nº 7.747, DE 5 DE JUNHO DE 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências.

BRASIL. (2012b). **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): 17 out. 2012.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. (2002). **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica**. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). (2012). **Povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária e unidades de conservação federais: diagnóstico e Plano de Ação para a Gestão dos Conflitos Territoriais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). (2020). **Perguntas Frequentes – CAR**. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car>. Acesso em: 9 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2009a). Procuradoria da República em Santarém. **Ação civil pública nº 2009.39.02.001530-0**. Santarém, nov. 2009

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2014). **Instrução Normativa, nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014**. Dispõem dos procedimentos, para a integração, execução e compatibilização do sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural - CAR. Ministério do Meio Ambiente. Brasília-DF: 6 maio 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2015a). Procuradoria da República em Santarém. **Ação Civil Pública com referência no Inquérito Civil Público nº 1.23.002.000229/2014-28**. Santarém, fev. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2015b). Procuradoria da República em Altamira. **Ação Civil Pública**. Processo nº 0000257-63.2015.4.01.3903. Altamira, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (2016). Procuradoria da República em Itaituba. **Ação civil pública**. Ref.: Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 1.23.008.000508/2015-72. Santarém, jun. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). 4ª E 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (4ª-6ª CCR). (2015). **Carta do Seminário “Convergências entre a Garantia de Direitos Fundamentais e a Conservação Ambiental”**. Belo Horizonte.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO (6ª CCR). (2014). **Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais**. Brasília. Série Manual de Atuação, n. 1. Disponível em: <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/manual-de-atuacao-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais-e-as-unidades-de-conservacao-de-protecao-integral>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Câmara de Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais. (2020). **MPF identifica quase 10 mil registros de proprietários privados no Cadastro Ambiental Rural em áreas destinadas a povos indígenas**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-identifica-quase-10-mil-propriedades-rurais-em-areas-destinadas-a-povos-indigenas>. Acesso em: 9 ago. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. (2009b). **Ação direta de inconstitucionalidade contrapartes da Lei nº 11.952/2009**. Brasília.



BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (TRF). 1ª Região. (2010). **Suspensão de liminar ou antecipação de tutela nº 0009520-67.2010.4.01.0000/PA**. Brasília, 1 mar. 2010.

BRASIL. VARA FEDERAL ÚNICA DE ITAITUBA/PA. (2015). **Decisão**. Processo nº: 429-87.2015.4.01.3908. Itaituba, jul. 2015.

BRASIL. VARA FEDERAL ÚNICA DE ITAITUBA/PA. (2016). **Decisão**. Processo nº: 1176-03.2016.4.01.3908. Itaituba, nov. 2016.

BRITO, B. (2019). **Nota técnica sobre o Projeto de Lei Estadual nº 129/2019 que altera as regras para regularização fundiária no Pará**. Belém: Imazon, 19 jun. Disponível em: [https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica\\_PL-129\\_Imazon.pdf](https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2019/06/NotaTecnica_PL-129_Imazon.pdf). Acesso em: jul. 2019.

BRITO, B.; BARRETO, P.; BRANDÃO JR., A.; BAIMA, S.; GOMES, P. H. (2019). Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 14.

CALI, P. (2008). **Relatório final: planos de manejo do mosaico de Unidades de Conservação Juréia-Itatins**. [S. l.]. Módulo 4: Avaliação do Meio Antrópico. Submódulo 4B: Patrimônio Cultural Material e Imaterial.

CALVENTE, M. C. M.H. (1999). Ilhabela – turismo e território. **Geografia**, Londrina, v. 8, n. 1, p. 29-36, jan./ jun.

CÂMARA, J. M. (2009). **O Parque do Itinguçu, Município de Iguape – SP: a problemática da relação estado e população local**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ecologia Aplicada, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMARGO, M. L. G. (2015). **O latifúndio do Projeto Jari e a propriedade da terra na Amazônia brasileira**. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CAMPBELL, J. M. (2015). The land question in Amazonia: cadastral knowledge and ignorance in the Brazilian Amazon. **PoLAR: Political and Legal Anthropology Review**, v. 38, n. 1, p. 147-167.

CAMPELO, L. (2017). Cadastro Ambiental é usado para legalizar grilagem na Ilha de Marajó. **Brasil de Fato**, São Paulo, 12 abr. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/04/12/cadastro-ambiental-e-usado-para-legalizar-grilagem-na-ilha-de-marajo/>. Acesso em: 22 maio 2017.

CAMPOS, S. V. (2001). **Mudanças sociais e conservação na Estação Ecológica da Jureia-Itatins: o caso do Despraiado**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia do IFCH da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.



CARVALHO, M. P.; SCHMITT, A. (2010). **Laudo Histórico e Antropológico**. São Paulo, Brasil: Relatório Técnico-Científico para identificação de Famílias Tradicionais presentes na Estação Ecológica da Juréia-Itatins. Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

CASTRO, R. R. (2017). **Expulsão por cansaço e resistências**: etnografia das relações de poder no conflito territorial da Jureia (SP). 2017. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CASTRO, R. R.; ALMEIDA, M. W. B.; REZENDE, R. (2015). **Caminhos fechados**: coerção aos meios de vida como forma de expulsão dos caiçaras da Jureia. Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais.

CATETE, V. L. L. (2016). **Mercado de terras, apropriação e exploração dos recursos naturais na Amazônia**: o caso da Gleba Nova Olinda no Estado do Pará. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Pará, Belém.

CHADA, S. S. (2015). Termo de compromisso entre pescadores de Tarituba e Estação Ecológica de Tamoios: relato de percurso. *In*: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 7; ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 2, 2015, Florianópolis. **Anais** [...] Florianópolis. p. 777-785.

COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. Campanha “Seja Legal com a Amazônia”. (2020). Disponível em: <https://sejalegalcomaamazonia.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Fact-Sheet-portugu%C3%AAs-Seja-Legal-com-a-Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). (2020). **Conflitos no campo – Brasil 2019**. Goiânia, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>. Acesso em: 29 jul. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). (2021). **Conflitos no campo – Brasil 2020**. Goiânia, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14242-conflitos-no-campo-brasil-2020>. Acesso em: 29 jul. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). (2022). **Conflitos no campo – Brasil 2021**. Goiânia, 2022. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&i-d=14271&catid=41&m=0>. Acesso em: 25 out 2022.

CONSELHO INDÍGENA MISSIONÁRIO (CIMI). (2017). **Indígenas e beiradeiros impedem audiência sobre leilão da floresta em Itaituba**. Brasília: abr. 2017. Disponível em: <https://cimi.org.br/2017/04/39392/>. Acesso em: 1 set. 2018.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2011). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2010. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2010-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2010-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2012). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2011. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2011-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2011-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2013). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2012. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2012-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2012-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2014). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2013. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2013-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2013-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2015). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2014. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2014-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2014-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2016). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2015. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2015-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2015-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2017). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2016. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2016-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/pub/relatorio/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2016-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2018). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2017. Brasília: CIMI. Disponível em: [https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas\\_2017-Cimi.pdf](https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Relatorio-violencia-contra-povos-indigenas_2017-Cimi.pdf). Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2019). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2018. Brasília: CIMI. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2019/09/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2018.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2020). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2019. Brasília: CIMI. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). (2021). **Relatório**. Violência contra os povos indígenas do Brasil – dados de 2020. Brasília: CIMI. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-violencia-povos-indigenas-2020-cimi.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

COPELMI. (2019). EIA – **Estudo de Impacto Ambiental do Licenciamento Prévio de lavra de carvão com recuperação de área degradada**. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/eia-mina-guaiba/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

COSTA, C. O.; FRANÇA, H.; CARNEIRO, A. P.; CARNEIRO, H. P.; FORTES, J. M. S.; PRADO, M. V. S.; PRADO, P. S.; LOPES, A. S.; DUARTE, D.; SANTOS, B. D.; ADAMS, C.; TAMBOSI, L. R. (2017). **Dinâmica espacial da agricultura itinerante Caiçara (1962-2011) no Parque Estadual do Prelado, SP**. São Paulo: ANPPAS. GT3 – Políticas Públicas e Meio Ambiente.

CUNHA, C. N. (2015). 46 falecidos beneficiados: auditoria do TCU revela graves problemas no programa Terra Legal. **Língua Ferina**, Santarém, 14 jan. Disponível em: [http://www.candidone-to.blogspot.com.br/2015/01/46-falecidos-beneficiados-auditoria-do\\_14.html](http://www.candidone-to.blogspot.com.br/2015/01/46-falecidos-beneficiados-auditoria-do_14.html). Acesso em: 5 mar. 2015.

CUNHA, C. N.; TORRES, M.; GUERRERO, N. R. (2011). Ri por último quem grila melhor: a MP 458 e as últimas artimanhas da grilagem na Amazônia. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 5; VI SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 6, 2011, Belém. **Anais [...]**. Belém: Universidade Federal do Pará.

DE PAULA, E. (2006). O conto da Floresta Pública e o canto da sereia: Lei 11284/2006. *In*: CANUTO, A.; LUZ, C. R. S.; COSTA, E. R. (coord.). **Conflitos no campo Brasil 2005**. Goiânia: CPT Nacional Brasil. p. 56-61.

DENEVAN, W. M. A. (1997). Bluff model of riverine settlement in prehistoric Amazonia. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 86, n. 4, p. 654-681.

DIEGUES, A. C. S.; VIANNA, L. P. (coord.). (1995). **Conflitos entre populações humanas e unidades de conservação e Mata Atlântica**. São Paulo: Nupaub.

FAIRHEAD, J.; LEACH, M.; SCOONE, I. (2012). Green Grabbing. A new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, v. 39, p. 237-261.

FALCÃO, I. M. (1995). **Direito agrário brasileiro**: doutrina, jurisprudência, legislação prática. Bauru: Edipro.

FERREIRA, I. V. (2018). **Unidades de conservação da natureza em terras indígenas no Brasil: conflitos e potenciais de transformação**. 2018. 278 p. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

FIAN INTERNATIONAL; REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS; COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). (2018). **Os custos ambientais e humanos do negócio de terras: o caso do MATOPIBA, Brasil**. Heidelberg: FIAN International.

FOLHES, R. T. (2016). **O Lago Grande do Curuai**: história fundiária, usos da terra e relações de poder numa área de transição várzea-terra firme na Amazônia. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais e de Geografia) – Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal do Pará, Belém; Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, École Doctorale 122, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, Paris.

FONSECA, G.; PRADO, D. M. (2008). Discussão sobre o conceito de meio ambiente natural, antrópico e de mosaico e sua apropriação didática no ensino de Ecologia e Educação Ambiental no Baixo Vale do Ribeira/SP. **Revista Didática Sistêmica**, v. 8, p. 101-112.

FRANCO, P. C. (2015). **Oficinas de fandango caçara como vivência de educação popular na Associação dos Jovens da Jureia-AJJ/Barra do Ribeira – Iguape–SP**: reafirmando o potencial das comunidades tradicionais caçaras. 2015. 136 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba.

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ. (2020). **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro. Mapa interativo. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. (1998). **Plano de Manejo do Parque Nacional do Jaú**. Manaus: Fundação Vitória Amazônica; Ibama.

GEA, N. (2018). **Deslocamentos populacionais ocasionados pela criação da Estação Ecológica Jureia-Itatins, SP**. 2018. 44 fls. Pesquisa (Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior) – Universidade Federal do ABC, Santo André.

GRUPO DE PESQUISA EM TEMÁTICAS AMBIENTAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. (2020). **Observatório de Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte, 2020. Mapa interativo. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

GUERRERO, N. R. (2020). Em termos alheios: contradições da implementação de termos de compromisso em territórios tradicionalmente ocupados. **Anuário Antropológico**, v. 45, n. 1, p. 97-116.

GUERRERO, N.; TORRES, M.; DOBLAS, J. (2012). **Floresta Nacional do Crepori**: atividade de complementação ao censo e caracterização socioeconômica de seus ocupantes. Coordenação: Mauricio Torres. Itaituba: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.



GUERRERO, N.; TORRES, M.; NEPOMUCENO, I. (2020). Impactos da Lei de Gestão de Florestas Públicas a comunidades tradicionais na Flona do Crepori. **Ambiente e Sociedade** [online], v. 23, e00542. DOI: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190054r2vu202015ao>. Acesso em: 6 dez. 2021.

HAFFER, J. Speciation in Amazonian bird Geography. Science, n. 165, 1969.

HARRIS, M. (2010). **Rebellion on the Amazon**: the Cabanagem, race, and popular culture in the North of Brazil, (1798-1840). Cambridge: University Press.

HOLSTON, J. (2013). **Cidades insurgentes**. São Paulo: Companhia das Letras.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). (2012). **Instrução Normativa nº 26, de 4 de julho de 2012**. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). (2012). **Quilombo das Américas**: articulação de comunidades afro-urbanas. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/quilombos/PDFs/livro\\_quilombo\\_das\\_americas.pdf](https://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/quilombos/PDFs/livro_quilombo_das_americas.pdf). Acesso em: 29 jul. 2020.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). (2011). **Fandango caiçara**: expressões de um sistema cultural. Registro, Brasil: Dossiê de registro do Fandango Caiçara.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Incra)/MDA. [s.d.]. **O livro branco da grilagem**. Brasília: MDA.

INSTITUTO SEMEIA. (2020). **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros**: a perspectiva da gestão. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/diagnostico-do-uso-publico-em-parques-brasileiros-perspectiva-dos-gestores-2019>. Acesso em: 8 dez. 2021.

INSTITUTO SEMEIA. (2021). **Relatório Anual 2020**. Disponível em: <https://www.semeia.org.br/relatorio2020/>. Acesso em: 4 dez. 2021.

IORIS, E. M. (2014). **Uma floresta de disputas**: conflitos sobre espaços, recursos e identidades sociais na Amazônia. Florianópolis: UFSC.



JOSSE, C.; ÍOS, M.M.; FUTADA, S.M.; OLIVEIRA-MIRANDA, M. A.; MORAES, E.N.S.; TUESTA, E.; HILDEBRAND, M.V. (2021). The state of conservation policies, protected areas, and Indigenous territories, from the past to the present (Chapter 16). *In*: NOBRE, C.; ENCALADA, A.; ANDERSON, E.; ROCA ALCAZAR, F. H.; BUSTAMANTE, M.; MENA, C.; PEÑA-CLAROS, M.; POVEDA, G.; RODRIGUEZ, J. P.; SALESKA, S.; TRUMBORE, S.; VAL, A. L.; VILLA NOVA, L.; ABRAMOVAY, R.; ALENCAR, A.; ALZZA, A. C. R.; ARMENTERAS, D.; ARTAXO, P.; ATHAYDE, S.; BARRETTO FILHO, H. T.; BARLOW, J.; BERENGUER, E.; BORTOLOTTI, F.; COSTA, F. A.; COSTA, M. H.; CUVI, N.; FEARNSIDE, P. M.; FERREIRA, J.; FLORES, B. M.; FRIERI, S.; GATTI, L. V.; GUAYASAMIN, J. M.; HECHT, S.; HIROTA, M.; HOORN, C.; JOSSE, C.; LAPOLA, D. M.; LARREA, C.; LARREA-ALCAZAR, D. M.; LEHM ARDAYA, Z.; MALHI, Y.; MARENGO, J. A.; MELACK, J.; MORAES, M. R.; MOUTINHO, P.; MURMIS, M. R.; NEVES, E. G.; PAEZ, B.; PAINTER, L.; RAMOS, A.; ROSERO-PEÑA, M. C.; SCHMINK, M.; SIST, P.; TER STEEGE, H.; VAL, P.; VAN DER VOORT, H.; VARESE, M.; ZAPATA-RIOS, G. (ed.). **Science Panel for the Amazon**. Amazon Assessment Report 2021. United Nations Sustainable Development Solutions Network, New York, USA. Disponível em : <https://www.theamazonwewant.org/amazon-assessment-report-2021/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

JÚNIOR, N. S.; FONTES, M. L. P. (2006). **Manual de regularização fundiária em terras da união**. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

KUJAWA, H. A. (2015). Conflitos envolvendo indígenas e agricultores no Rio Grande do Sul: dilemas de políticas públicas contraditórias. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 1, p. 72-82, jan/abr.

LAMARÃO, P. [s.d.]. **Comentários à legislação de terras do Estado**: outros ensaios. Belém: Grafisa.

LAZZERI, T. (2019). Quilombolas são condenados a pagar R\$ 6 milhões por incêndio que destruiu as suas casas. **The Intercept Brasil**. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/04/18/quilombolas-incendio/>. Acesso em: 15 jul. 2019.

LEITE, C. V. A. (2015). **A sobreposição de direitos da Comunidade Quilombola do Tambor e a Unidade de Conservação Parque Nacional do Jaú**: uma análise crítica. 2015. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus.

LIMA, D. M.; OLIVEIRA, M.; BARBI, R. (2011). Médio Solimões: organizações indígenas e as políticas de reconhecimento. *In*: RICARDO, C. A.; RICARDO, F. P. (ed.). **Povos indígenas no Brasil 2006-2010**. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA). p. 349-352.

LUCHIARI, M. T. D. P. (1999). **O lugar no mundo contemporâneo**: turismo e urbanização em Ubatuba/SP. 1999. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MADEIRA, J. A.; ABIRACHED, C. F. A.; FRANCIS, P. A.; CASTRO, D. M. P.; BARBANTI, O.; CAVALLINI, M. M.; MELO, M. M. (2015). Interfaces e sobreposições entre unidades de

conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais: dimensionando o desafio. *In*: SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 7; ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 2., 2015, Florianópolis. **Anais** [...]. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. p. 617-26.

MARCÍLIO, M. L. (2006). **Caiçara, terra e população**: estudo da demografia histórica e da história social de Ubatuba. 2. ed. São Paulo: Edusp.

MARCONDES, D. (2018). **Os conflitos decorrentes do veraneio e do turismo sobre o território tradicional caiçara na Praia de Castelhanos a partir da década de 1950**. 2018. Dissertação (Mestrado). Escola de Artes e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCONDES, D.; RAIMUNDO, S. (2019). Povos tradicionais e turismo: o TAUS como instrumento para gestão de conflitos? **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 22. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc201800351vu2019l3ao>. Acesso em: 6 dez. 2021.

MARQUES, M. I. M., BERNINI, C. I.; CAVALIERI, L.; PEREZ, P. C. R.; CASTRO, E.; CORNETTA, A.; SOBRINHO, J. S. (org.). (2018). **Perspectivas de natureza**: geografia, formas de natureza e política. São Paulo: Annablume.

MARTINS, C. C. O. O.; SANTOS, E. N. S.; SANTANA, J. B.; ASSIS, J. R.; FIDELIS, J. C.; CARVALHO, L. G. (2015). Flota do Paru: reflexões preliminares sobre extrativismo e concessões florestais. **Fragmentos de Cultura**, v. 25, n. 2, p. 171-184.

MARTINS, J. S. (2010). **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto.

MARTINS, P. (2015). A corrida pelo Cadastro Ambiental Rural: mais tempo e mais questionamentos. **Terra de Direitos**. 5 maio. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2015/05/05/artigo-a-corrida-pelo-cadastro-ambiental-rural-mais-tempo-e-mais-questionamentos/>. Acesso em: 3 dez. 2016.

MAZURANA, J; DIAS, J. E.; LAUREANO, L. C. (2016). **Povos e comunidades tradicionais do Pampa**. Porto Alegre: Fundação Luterana de Diaconia. 224 p.

MENDONÇA, A. L.; SIQUEIRA, A. A. (1991). **Cadastro Geral de Ocupantes da Estação Ecológica de Jureia-Itatins**. São Paulo: CPRN/SMA-SP.

MONTEIRO, A. (2002). **Depois do meio ambiente**. Mudança social em uma unidade de conservação ambiental. 2002. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MOREIRA, E. (2016). Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia? **Sítio da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente**. Belo Horizonte, 7 jul. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>. Acesso em: 3 dez. 2016.

NEPOMUCENO, Í. T. R. (2016). **Relatório circunstanciado sobre a atuação do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) na certificação da empresa Ebata Produtos Florestais Ltda. ante os impactos sofridos pela Comunidade do Acari em função da instalação do empreendimento madeireiro sobre o seu território tradicionalmente ocupado.** Santarém: MPF.

NEPOMUCENO, Í. T. R. (2017). **Conflitos territoriais entre comunidades tradicionais e concessões florestais:** um estudo de caso a partir da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Oriximiná, Pará. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Amazônia, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém.

NOFFS, P. S. (2007). **A disputa pela hegemonia do espaço na Baía dos Castelhanos.** 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NUNES, M. (2003). **Do passado ao futuro dos moradores tradicionais da Estação Ecológica Juréia-Itatins/SP.** 2003. 151 p. + anexos. Dissertação (Mestrado em Geografia Física) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

OLIVEIRA, A. U. (2005). BR-163: Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. *In*: TORRES, M. (org.). **Amazônia revelada.** Brasília: CNPq, p. 67-183.

OLIVEIRA, R. R. (2007). Mata Atlântica, paleoterritórios e história ambiental. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, p. 11-23.

OLIVEIRA, R.; VIEIRA, F. A. (2016). Suspensão de liminar e usinas hidrelétricas: a flexibilização do licenciamento ambiental por via judicial. *In*: ALARCON, D; MILLIKAN, B; TORRES, M. **Ocekadi:** violações e impactos do complexo hidrelétrico do Tapajós. Brasília: International Rivers.

PANZUTTI, N. (2003). Migração: esperança de vida e trabalho em Itinguçu. **Informações Econômicas**, v. 33, n. 6.

PARÁ. (2013). **Decreto nº 739, de 29 de maio de 2013.** Dispõe sobre o processo especial de regularização fundiária nos municípios que atendem as metas do Programa Municípios Verdes – PMV e dá outras providências. Diário Oficial do Estado. Belém, PA: 4 junho 2013.

PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO. (2017). **Recomendação. Inquérito civil nº 001/2013-8ª PJ Agrária.** Belém, 27 abr.

PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO. PROMOTORIA DE JUSTIÇA AGRÁRIA DE SANTARÉM. (2015). **Termo de compromisso de conduta celebrado nos autos do Inquérito Civil Público nº 003627-031/2015.** Monte Alegre.

PERONI, N; HANAZAKI, N. (2002). Current and lost diversity of cultivated varieties, especially cassava, under swidden cultivation systems in the Brazilian Atlantic Forest. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, v. 92, n. 2-3, p. 171-183.

PIEIDADE, F. L.; MOLINA, S. M. G. (2013). O estado da arte da legislação aplicável às populações tradicionais: o caso da unidade de conservação Jureia-Itatins. **OLAM – Ciência & Tecnologia**, v. 1, n. 2, p. 218-245.

PIRRÓ, M. S. A. (2004). **A Baía dos Castelhanos e seus lugares**: um olhar para o lugar. 2004. 190 p. Dissertação Individual (Graduação em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

POMPEIA, C.; PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CARTOGRAFIA SOCIAL E POLÍTICA DA AMAZÔNIA (PPGCSPA). (2020). **Mapa interativo**. Manaus: Programa Nova Cartografia Social da Amazônia. Disponível em: <https://pnlsa.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=0ef114a934d0466b9c0cf33631f2f70a/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

QUEIROZ, C. R. (1992). **Atores e reatores na Jureia**: ideias e práticas do ecologismo. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

QUEIROZ, C. R. (2000). Multiculturalismo *versus* multinaturalismo na Estação Ecológica da Jureia. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 22, 2000, São Paulo. Fórum de Pesquisa 3: “Conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação”. **Anais [...]**. São Paulo. p. 0-39.

RAIMUNDO, S. (2007). **As ondas do litoral norte (SP)**: difusão espacial das práticas caiçaras e do veraneio no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar (1966-2001). 2007. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

RAIMUNDO, S; HONORA, A. C. (2017). Território de direitos: abordagens interdisciplinares para a mediação de conflitos socioambientais entre comunidades tradicionais e unidades de conservação. In: PEREIRA, D. (org.). **Estudos e ações transdisciplinares em mudança social e participação política**. São Paulo: Ed. Annablume, 1. ed. p. 189-200.

RAISG. Rede Amazônica de Informação Sócioambiental Georreferenciada. **Amazônia 2016. Terras Indígenas. Áreas Protegidas**. Disponível em: <https://dev.amazoniasocioambiental.org/pt-br/publicacao/amazonia-2016-areas-protegidas-e-territorios-indigenas/>. Acesso em: 5 de dezembro de 2022

RAMIRES, W.; BARRELA, W. (2003). Ecologia da pesca artesanal em populações caiçaras da estação Ecológica de Jureia-Itatins, São Paulo, Brasil. **Interciência**, v. 28, n. 4, abr. 2003.

RED AMAZÓNICA DE INFORMACIÓN SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA (RAISG). (2016). **Cartografía histórica de áreas naturales protegidas y territorios indígenas en la Amazonía**. RAISG. Disponível em: [tinyurl.com/yy67sf65](https://tinyurl.com/yy67sf65). Acesso em: 20 nov. 2020.

RICARDO, F.; MACEDO, V. (2004). Apresentação. *In*: RICARDO, F. (org.). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RICARDO, Fany (org.). (2004). **Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental.

RIEHEL, A. (2015). Quase metade dos títulos de terras entregues pelo programa Terra Legal podem conter irregularidades. **Língua Ferina**. Santarém: 20 mar. Disponível em: <http://candidoneto.blogspot.com.br/2015/03/quase-metade-dos-titulos-de-terras.html>. Acesso em: out. 2021.

RODRIGUES, C. L. (2013). **O lugar do fandango caiçara**: natureza e cultura de “povos tradicionais”, direitos comunitários e travessia ritual no Vale do Ribeira (SP). 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

ROLLA, A.; RICARDO, F. (2004). Mapa das sobreposições: cálculos e listagens das Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais e estaduais no Brasil. *In*: RICARDO, F. (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental.

SANCHES, R. A. (2004). **Caiçaras e a Estação Ecológica de Jureia-Itatins**: litoral sul de São Paulo. São Paulo: Annablume.

SANTILLI, J. (2005). **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis.

SANTILLI, M. (2013). **Confiança traída**. Correio Braziliense. Brasília, 6 jun. 2013.

SCARAMUZZI, I. (2020a). Concepções e conhecimentos quilombolas e as hipóteses científicas sobre a criação e a reprodução das florestas de castanhais-Alto Trombetas, Oriximiná-PA. **Anuário Antropológico**, v. 45, n. 3, p. 147-167.

SCARAMUZZI, I. (2020b). Os modos de vida, criação e reprodução das florestas de castanhais no Alto Trombetas, Oriximiná/Pará. *In*: CABRAL DE OLIVEIRA, J.; AMOROSO, M.; MORIM DE LIMA, A. G.; EMPERAIRE, L.; SHIRATORI, K.; MARRAS, S. (org.). **Vozes vegetais**: diversidade, resistências e histórias da floresta. São Paulo: Editora UBU; Paris: IRD. p. 266-283.



SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. (2018). **Plano anual de outorga florestal 2019**. [recurso eletrônico] / Serviço Florestal Brasileiro. Brasília (DF): MMA, jul. 2018. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/concessoes-florestais/concessoes-florestais-consulta-publica-paof/3977-paof-2019/file>. Acesso em: 9 jan. 2022.

SILVA, A. L. F. (2012). **Onde os direitos ambientais sobrepõem direitos humanos na Mata Atlântica brasileira**: estudo a respeito da diversidade cultural em comunidades tradicionais sobrepostas por Unidades de Conservação no Vale do Ribeira, SP. Dissertação (Mestrado) – ESALQ, Universidade de São Paulo, Piracicaba.

SILVA, L. O. (2008). **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: Ed. da Unicamp.

SIQUEIRA, P. (1984). **Genocídio dos caiçaras**. 1. ed. Massao Ohno – Ismael Guarnelli.

SIQUEIRA, P. (1989). Os caiçaras e a Rio-Santos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 3, n. 4, out-dez., p. 62-64.

SOUZA DE LIMA, A.; HAYAMA, A. T.; CASTRO, R. R. (2017). Gestão autoritária, gestão compartilhada e gestão comunitária na Jureia: um território caiçara. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL. PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ, 6, maio 2017, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba. Grupo de Trabalho Indígenas, Quilombolas e outras Comunidades Tradicionais.

STEFANINI, L. L. (1978). **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

STOLL, E. (2014). **Rivalités riveraines**: territoires strategies familiales et sorcellerie en Amazonie brésilienne. 2014. Thèse (Doctorat em Religions et Systèmes de Pensée) – Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Universidade Federal do Pará, Belém; École Pratique des Hautes Études, Paris.

STOLL, E.; FOLHES, R. T. (2015). La (dés)illusion communautaire: de l'ambivalence de la notion de – communauté en Amazonie brésilienne. **Journal de la Société des Américanistes**, v. 100, n. 2, p. 73-113.

TALBOT, V. (2016). **Termos de Compromisso**: histórico e perspectivas como estratégia para a gestão de conflitos em unidades de conservação federais. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Biodiversidade em Unidades de Conservação) – Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, G. (2011). Agravamento do quadro de concentração da terra no Brasil? **Boletim Dataluta**, São Paulo: Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da Universidade Estadual Paulista, jul. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/7artigodomes\\_2011.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/artigodomes/7artigodomes_2011.pdf). Acesso em: 29 nov. 2016.

TERENCE, M. F. (2018). **A acumulação capitalista entre o sangue e a imundice**: processos de privatização de terras públicas federais no Sudeste Paraense. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

TERRA DE DIREITOS; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ). (2018). **Racismo e violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/racismo-e-violencia-contr-quilombos-no-brasil/22928>. Acesso em: 29 jul. 2020.

TERRA LEGAL unirá combate à grilagem e preservação da sociobiodiversidade. (2009). **Sipam na mídia**. Brasília, 29 abr. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/terra-legal-unira-combate-a-grilagem-e-preservacao-da-sociobiodiversidade>. Acesso em: 2 dez. 2016.

TINOCO, J. (2016). O grileiro dos jardins: a história do pecuarista acusado de comandar, em São Paulo, esquema de desmatamento da Amazônia. **El País**. São Paulo, 22 out. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/21/politica/1477083654\\_412438.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/21/politica/1477083654_412438.html). Acesso em: 1 dez. 2016.

TORRES, M. (2008). **A beiradeira e o grilador**: ocupação e conflito do oeste do Pará. São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TORRES, M. (2012). **Terra privada, vida devoluta**: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade Filosofia Letras Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TORRES, M. (2018). Grilagem para principiantes: guia de procedimentos básicos para o roubo de terras públicas. *In*: MARQUES, M. I. M.; BERNINI, C. I.; CAVALIERI, Lucia; PEREZ, P. C. R.; CASTRO, E.; CORNETTA, A.; SOBRINHO, J. S. (org.). **Perspectivas de Natureza**: geografia, formas de natureza e política. São Paulo: Annablume. p. 285-314.

TORRES, M.; BRANFORD, S. (2017a). A máfia do desmatamento. **The Intercept Brasil**. 22 mar. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/03/22/a-saga-da-familia-vilela-os-maiores-pecuaristas-e-des-truidores-de-florestas-do-brasil/>. Acessado em: 22 maio 2017.

TORRES, M.; BRANFORD, S. (2017b). Justiça decide que agricultores devem deixar terras reclamadas por desmatadores. **The Intercept Brasil**, Rio de Janeiro, 20 jun. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/06/20/justica-decide-que-agricultores-devem-deixar-terras-reclamadas-por-desmatadores/>. Acesso em: 20 jun. 2017.

TORRES, M.; CUNHA, C. N.; GUERRERO, N. R. (2020). Ilegalidade em moto contínuo: o aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem na Amazônia. *In*: OLIVEIRA, A. U. (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP. p. 202-24.

TORRES, M.; CUNHA, C. N.; GUERRERO, N. R. (No prelo). Grilagem, desmatamento e o avanço sobre terras indígenas na Amazônia. In: SOUZA LIMA, A. C.; ZUCARELLI, M. C.; RAUBER, M. A.; PACHECO DE OLIVEIRA, B.; ALARCON, D. F. (org.) **Desenvolvimentismo(s), Povos Indígenas e Conflitos Sociais - efeitos da implantação de infraestruturas e de formas de produção de commodities**. Rio de Janeiro: Laced.

TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D. F. (2017). **“Dono é quem desmata”**: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo; Altamira: Urutu-branco/IAA.

TORRES, M.; FIGUEIREDO, W. (2005). Yellowstone Paroara: uma discussão sobre o papel das Unidades de Conservação e o exemplo do Parque Nacional da Amazônia. In: TORRES, M. (org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR-163. Brasília: CNPq.

TORRES, M.; NEPOMUCENO, Í. T. R. (2011). “Aqui a gente se cria no sistema do mato”: a situação da população tradicional de Montanha e Mangabal em relação ao acesso à educação básica. **Laudo pericial no interesse do PA nº 1.23.002.000080/2010-11**. Santarém.

TORRES, M.; ROCHA, B. C. (2015). **Parecer acerca do processo de concessão florestal madeireira nas Florestas Nacionais de Itaituba I e II, em áreas de ocupação indígena, tradicional e de interesse arqueológico**. Elaborado em atendimento ao Ofício PRM/IAB/GAB1/86/2015, de 26 de fevereiro de 2015, no interesse do inquérito civil nº 1.23.008.000229/2014-28, em trâmite na Procuradoria da República em Itaituba-PA.

TRECCANI, Girolamo D. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA; Iterpa, 2001.

TRIBUNAL PERMANENTE DOS POVOS (TPP). (2022). **50ª SESSÃO SOBRE PANDEMIA E AUTORITARISMO**. A responsabilidade do governo Bolsonaro pelas violações sistemáticas dos direitos fundamentais dos povos brasileiros perpetradas através das políticas impostas na pandemia de Covid-19. Disponível em: <https://comissaoarns.org/documents/44/TPP-Sentenca-Bolsonaro-PORT-anexos.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

VIANNA, L. P. (2008). **De invisíveis a protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; Fapesp.

WORLD WILDE FUND FOR NATURE (WWF) BRASIL; INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA (IMAFLOA). (2017). As concessões florestais na Amazônia brasileira. In: IV ENCONTRO DIÁLOGOS SUSTENTÁVEIS: FINANCIAMENTO PARA A CONSERVAÇÃO, 4 set. 2017, Brasília. **Anais [...]**: Brasília.

ZHOURI, A. (1992). **Discursos verdes**: as práticas da ecologia (um estudo antropológico da participação dos ecologistas paulistas nas eleições de 1986). Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

## Bibliografia adicional

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. (2010). **Portaria nº 89**, de 15 de abril de 2010.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DO AMAPÁ. (2015). **Relatório de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia**. TC nº 015.859/2014-2. Fiscalização n. 402/2014. Brasília.

CENTRO TRABALHO INDIGENISTA (CTI) (org.). **Mapa Digital Guarani**. Disponível em: <https://guarani.map.as/#/?z=8.1&x=-30.830639171634637&y=-50.40158080078281>. Acesso em: 4 dez. 2021.

COMITÊ DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DO PAMPA. Disponível em: <https://comitepampa.com.br/> <https://comitepampa.com.br/documentos-elaborados-pelo-comite/>. Acesso em: 4 dez. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Armazém Memória do CIMI. Disponível em: <http://armazemmemoria.com.br/>. Acesso em: 3 dez. 2021.

GLOBAL WITNESS. **Defending tomorrow**: the climate crisis and threats against land and environmental defenders. London, jul. 2020. Disponível em: [https://www.globalwitness.org/documents/19939/Defending\\_Tomorrow\\_EN\\_low\\_res\\_-\\_July\\_2020.pdf](https://www.globalwitness.org/documents/19939/Defending_Tomorrow_EN_low_res_-_July_2020.pdf). Acesso em: 29 jul. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL GUAPURUVU. (2014). Relatório técnico-científico sobre a comunidade tradicional caiçara residente na Baía dos Castelhanos. Ilhabela.

PEIXOTO-DE-SOUZA, G.; KUBO, R.; PERUCHI, L. (2013). **Patrimônio socioambiental da Bacia do Rio Tramandaí**. 92 p. Disponível em: [https://www.onganama.org.br/pesquisas/Livros/Patrimonio\\_Socioambiental\\_Bacia\\_Rio\\_Tramandai\\_marco\\_2013.pdf](https://www.onganama.org.br/pesquisas/Livros/Patrimonio_Socioambiental_Bacia_Rio_Tramandai_marco_2013.pdf). Acesso em: 4 dez. 2021.

PERUCCHI, L. C.; COELHO-DE-SOUZA, G. (org.). (2015). **Cartilha do pescador artesanal: etnoecologia, direitos e territórios na Bacia do Rio Tramandaí**. 88 p. Disponível em: [https://www.onganama.org.br/pesquisas/Livros/Livro\\_Pescador\\_Artesanal\\_dezembro-2015.pdf](https://www.onganama.org.br/pesquisas/Livros/Livro_Pescador_Artesanal_dezembro-2015.pdf). Acesso em: 27 jan. 2022.

# ANEXO A

## BREVE INFORME SOBRE A SITUAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS NO BRASIL

### Informe para o 4º Ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU

**COIAB**  
**OPI**  
**Survival International**

#### 1 - Organizações que compõem o informe

**Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)**, foi fundada em 1989 com sede em Manaus, é a maior organização indígena do Brasil. Ao todo, representa 160 povos de 9 estados amazônicos. São eles: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Juntos, abrangem cerca de 60% do total da população indígena do país, cerca de 440 mil pessoas. Criada com a missão de defender direitos a terra, saúde, educação, cultura e sustentabilidade dos povos e organizações indígenas, considerando as suas diversidades e visando sua autonomia, reúne ainda 200 organizações, como associações locais, federações regionais, organizações de mulheres indígenas, de professores indígenas, de agentes ambientais e agroflorestais, de alunos indígenas e outros.

**O Observatório dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (OPI)** é um coletivo fundado em 2019 por um conjunto de especialistas indígenas e não indígenas, com diversas formações (antropólogos, médicos, advogados, gestores, ambientalistas, jornalistas), com o objetivo de produzir informações qualificadas a respeito dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC) no Brasil e sobre a política pública de proteção dos direitos humanos desses povos, em particular sobre o direito à vida e aos territórios que tradicionalmente ocupam.

A **Survival International**, the global movement for tribal peoples' rights, helps tribal peoples defend their lives, protect their lands and determine their own futures. It was founded in 1969 and has consultative status at the UN's ECOSOC.



## 2 - Metodologia

A avaliação da execução da política pública indigenista voltada aos povos indígenas isolados e de contato inicial neste informe foi elaborada a partir da análise de dados públicos disponibilizados pelo Estado brasileiro, tal como aqueles advindos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em relação, especificamente, às taxas de desmatamento; ou por sítios de internet oficiais. Foram acessadas, também, informações técnicas e notas públicas produzidas pelas organizações indígenas e pela sociedade civil organizada nacional e internacional, inclusive pelos autores deste informe. Ademais, matérias jornalísticas de fontes sérias e reconhecidas foram também utilizadas para embasar algumas das informações aqui apresentadas. As recomendações foram produzidas com base na experiência e expertise técnica das organizações signatárias deste documento.

### **3 - Recomendações em pauta: Recomendações 136.217; 136.223; 136.226; 136.227; 136.229; 136.230; 136.231; 136.232; 136.233; 136.234; 136.236; 136.237; 136.238; 136.239; 136.240<sup>172</sup>.**

## 4 - Breve contexto

O presente informe tratará da avaliação de recomendações sugeridas em 2017, no âmbito do 3º Ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), no que se refere especificamente ao caso de povos indígenas isolados. Os contextos de isolamento ocorrem, em sua grande maioria, na Bacia Amazônica, em praticamente todos os países que a compõem<sup>173</sup>. O Brasil, além de abranger a maior porção da floresta amazônica, também registra o maior número de regiões com a presença desses coletivos. O Estado brasileiro, por meio da Fundação Nacional do Índio, considera 114 registros da presença de indígenas isolados em todo país, sendo 28 confirmados oficialmente. Em pelo menos 60 terras indígenas há a presença confirmada ou por confirmar de indígenas isolados. Dentre essas, seis são áreas em restrição de uso, portanto ainda não demarcadas e regularizadas. Até dezembro de 2021, eram sete áreas em restrição de uso, no entanto, como veremos, uma foi extinta pelo governo Bolsonaro (Terra Indígena Jacareúba-Katawixi).

As restrições de uso são instrumentos administrativos, de caráter provisório, acionados pelo Estado brasileiro para impedir atividades dentro de territórios ainda não reconhecidos de povos indígenas isolados e cujos processos demarcatórios ainda não foram finalizados. Também objetivam propiciar condições seguras para a realização de pesquisas de campo que visam confirmar ou refutar essa presença. O instrumento pode ser acionado, por exemplo (mas não só nesses casos), quando indícios da presença de indígenas isolados

---

172 Nota das Editoras: Ver ANEXO B: Recomendações do 3º Ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU), 2017, relacionadas a este informe.

173 O Paraguai é o único país fora da Bacia Amazônica onde vivem coletivos indígenas em situação de isolamento. Nem todos os países reconhecem oficialmente a presença de indígenas em situação de isolamento em seu território, tal como a Venezuela, o Suriname e a Guiana.

são registrados em determinada região onde há intensa pressão econômica, tanto aquelas advindas de vetores ilegais, como exploração madeireira ou desmatamento para roubo de terras, quanto legais, como no caso de grandes empreendimentos desenvolvidos pelo Estado que possam, eventualmente, impactar indiretamente essas áreas. As restrições de uso são implementadas tecnicamente pela Fundação Nacional do Índio (Funai), por meio de um ato administrativo denominado de “Portaria”, tendo como fundamento legal o poder de polícia garantido pelo Decreto nº 1.775 de 1996. Nas áreas definidas sob o instrumento de Restrição de Uso, são proibidas quaisquer atividades econômicas e ingresso e circulação de pessoas. Embora legalmente frágil, dado que não regulamentado (ou normatizado), o instrumento é um importante e ágil mecanismo de precaução e prevenção que permite evitar o genocídio de povos indígenas isolados.

## **5 - Reconhecimento da existência é parte do processo de consulta e consentimento livre prévio e informado**

O processo de localização e reconhecimento da presença de povos indígenas isolados é parte intrínseca do processo de consulta e consentimento livre prévio e informado. A condição peculiar de isolamento em que se encontram esses coletivos impede, evidentemente, que mecanismos diretos de diálogo e consulta ocorram. Para isso, seria necessário realizar contatos forçados, ação que entraria em conflito evidente com a política do não contato. As atitudes de evitamento e rechaço manifestadas por esses coletivos – tal como instalação de armadilhas contra invasores ou fugas – devem ser consideradas como expressão máxima de suas vontades e opções de vida, respeitadas à luz do sistema internacional de direitos humanos. A comunicação não verbal manifestada por esses povos indica claramente o não consentimento, pelo menos, para a realização de contatos forçados; invasão de seus territórios; e degradação/destruição ambiental das regiões onde vivem<sup>174</sup>. Por isso, no caso de povos indígenas isolados, a adoção de práticas adequadas de participação e consulta sobre medidas que os afetem passa necessariamente pelo desenvolvimento e implementação de processos efetivos de reconhecimento de sua presença, traduzidos por sistemáticas pesquisas em campo, coleta e sistematização de informações documentais, sensoriamento remoto, e audiovisuais que não só comprovem sua presença, como também ofereçam elementos sobre suas dinâmicas territoriais e de vida.

Dada a importância de manter atualizado um acervo de informações sobre a presença de indígenas isolados, sendo esses acervos o que lhes garante existir frente ao sistema de direitos, observa-se como fundamental que planejamentos sistemáticos de coleta de informações sejam realizados. A última atualização da lista de registros por parte da Funai ocorreu em dezembro de 2017. São já cinco anos sem atualizações públicas, o que pode revelar poucos investimentos nesse trabalho basilar de levantamento e gestão de informações para a garantia de direitos.

---

174 Para mais informações, sugerimos a leitura do “Relatório em Defesa dos Povos Indígenas Isolados no interflúvio Xingu-Bacajá” do Observatório de Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, publicado em 2020. Disponível em: <https://povo-sisolados.files.wordpress.com/2020/11/relatorio-opi-ti-ituna-itata.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2022.

## 5.1 - O caso da TI Ituna-Itatá – Pará<sup>175</sup>

A TI Ituna-Itatá, localizada no Estado do Pará, no contexto da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, é uma área em restrição de uso onde incidem informações oficiais (da Funai) sobre a presença de povos indígenas isolados desde a década de 1970. Com base nesse histórico e em informações recentes trazidas pelos povos indígenas da região (Asurini e Xikrin), a restrição de uso foi Implementada em 2011 pelo Estado brasileiro como uma das condicionantes do empreendimento hidroelétrico, para possibilitar a proteção ambiental e a realização de pesquisas de campo sobre a presença de indígenas isolados. No entanto, a forte pressão de invasores, por meio da grilagem – apropriação ilegal de terras públicas – não só dificultou enormemente as expedições para localização de vestígios e outras evidências sobre a presença de grupos isolados, como também impulsionou o desmatamento da área, sobretudo a partir dos anos 2017 e 2018. Em 2020, de acordo com dados oficiais do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a TI Ituna-Itatá ficou no topo das terras indígenas mais desmatadas do país. Foram cerca de 120 km<sup>2</sup> desflorestados em apenas um ano. Também em 2020, as terras indígenas mais desmatadas, além de Ituna-Itatá, foram a Apyterewa, Cachoeira Seca e Trincheira Bacajá, com respectivamente 85, 61 e 35 km<sup>2</sup> de floresta destruídos por corte raso. Todas essas terras indígenas são circunvizinhas à Ituna-Itatá se inserem também no contexto da UHE Belo Monte. Esse fato evidencia a forte influência desse empreendimento nas grandes taxas de desmatamento na região.

Em 2020, já sob a gestão do governo Bolsonaro, alinhada definitivamente aos interesses de grupos ruralistas interessados nessas terras e que por isso negam a presença de indígenas isolados<sup>176</sup>, a Funai produziu documentos fraudulentos e construiu narrativas técnicas parciais a favor da redução ou completa extinção da área. A Funai realizou, em 2021, expedição de localização em campo para constatar definitivamente a presença, ou não, de indígenas isolados. Obviamente, a intensa invasão de terras indígenas, tal como ocorre na TI Ituna-Itatá, dificulta a observação de vestígios indígenas, pois é comum indígenas isolados se refugiarem em áreas vizinhas ou camuflar ainda mais os vestígios de sua presença em contextos de forte pressão, tornando a localização de evidências em campo bastante difícil, até impossível em alguns contextos. Por isso, antes de qualquer atividade de pesquisa sobre a presença indígena, é fundamental que seja efetivada a retirada de invasores e paralisação completa do processo de desmate, o que não ocorreu no caso em tela. Embora o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama)<sup>177</sup> tenha realizado ações pontuais de fiscalização e multado responsáveis pelo roubo de terras<sup>178</sup>, a área continuou sendo ocupada e desmatada, agora de forma menos acelerada: em 2021 foram 4,5 km<sup>2</sup> desmatados.

Apesar da conjuntura desfavorável, a equipe de campo da Funai que realizou expedições em 2021 no interior da área, observou vestígios e sinais de indígenas isolados e

175 Notadamente por parte do Senador Zequinha Marinho. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51914510>. Acesso em: 7 mar. 2022.

176 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/11/27/reducao-terra-indigena-governo-bolsonaro-para.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.

177 Agência de Estado responsável, dentre outras competências, de exercer o poder de polícia ambiental em nível federal.

178 Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2021/ibama-identifica-e-multa-responsavel-por-grilagem-na-ti-ituna-itata-1>. Acesso em: 9 mar. 2022.

recomendou, como medida de precaução, a manutenção da restrição de uso e retirada de invasores. Novamente, a gestão da Funai, alinhada, como dito, às esferas políticas interessadas nessas terras, desconsiderou os pareceres dos técnicos de campo e, apesar de ações movidas pelo Ministério Público<sup>179</sup> e opinião pública<sup>180</sup>, em janeiro de 2022 extinguiu a área<sup>181</sup>. Diante da evidente violação de direitos territoriais, a Justiça Federal, a partir de ação ajuizada pelo Ministério Público Federal, determinou imediatamente a interdição da área, sendo atendida pela Funai no início de fevereiro, por meio de Portaria presidencial que renovou a restrição de uso da área por mais seis meses<sup>182</sup>.

**5.2 - O caso dos indígenas isolados do Mamoriá Grande – Sul do Amazonas**

Entre o final de janeiro e o início de fevereiro de 2022, veio a público a omissão da Funai no sentido de proteger um grupo indígena isolado recém localizado no sul do Estado do Amazonas, na Bacia do Rio Purus. A localização do grupo ocorreu cinco meses antes, em setembro de 2021. A equipe técnica da Funai observou caminhos, artefatos da cultura material, locais de pesca, entre outras fortes evidências da presença recente. A gestão da Funai em Brasília, no entanto, não deu importância aos informes técnicos produzidos pelas equipes de campo, não adotou nenhuma medida efetiva<sup>183</sup>, apesar da pressão pública, principalmente das organizações de povos indígenas, tal como a Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus (FOCIMP), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)<sup>184</sup> e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)<sup>185</sup>. A ausência de respostas concretas por parte da gestão da Funai ao caso revela, de forma sintomática, a falta estrutural de investimentos para as ações relacionadas aos processos de reconhecimento da presença desses coletivos, bem como a ineficiência para a execução de práticas emergenciais de proteção. A Funai não adotou medidas adequadas ao caso, tais como interdição da área ou ações sistemáticas de proteção territorial e de contenção do coronavírus. Em regime de cautelar, o caso foi remetido pela APIB ao Supremo Tribunal Federal, no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709.

**6 - Demarcação de terras indígenas e proteção territorial**

Atualmente, há a presença confirmada de indígenas isolados em 17 terras indígenas (TIs) homologadas, em uma TI declarada (Kawahiva do Rio Pardo) e em quatro áreas interditadas denominadas de “Restrição de Uso”. A superfície dessas 22 TIs totaliza aproximadamente 27

179 Disponível em: [https://infoamazonia.org/2022/02/01/funai-encurta-prazo-e-da-seis-meses-para-tecnicos-confirmarem-indigenas-isolados-em-ituna-itata/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=funai-encurta-prazo-e-da-seis-meses-para-tecnicos-confirmarem-indigenas-isolados-em-ituna-itata](https://infoamazonia.org/2022/02/01/funai-encurta-prazo-e-da-seis-meses-para-tecnicos-confirmarem-indigenas-isolados-em-ituna-itata/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=funai-encurta-prazo-e-da-seis-meses-para-tecnicos-confirmarem-indigenas-isolados-em-ituna-itata). Acesso em: 7 mar. 2022.

180 Tal como da campanha “Isolados ou Dizimados”, disponível em: <https://www.isoladosoudizimados.org/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

181 Disponível em: <https://coiab.org.br/conteudo/nota-p%C3%BAblica-omiss%C3%B5es-e-inverdades-a-extin%C3%A7%C3%A3o-de-ituna-itat%C3%A1-%C3%A9-um-grave-1643402148170x460672729085378600>. Acesso em: 7 mar. 2022.

182 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2022/02/01/sob-pressao-funai-recua-e-renova-portaria-que-interdita-territorio-no-para.htm>. Acesso em: 7 mar. 2022.

183 Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/01/ha-cinco-meses-funai-ignora-pedido-de-protecao-a-povo-indigena-isolado-recem-localizado-no-sul-do-amazonas/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

184 Sugerimos leitura da nota “Negligência e risco de genocídio: a política da ‘Nova Funai’ voltada aos povos isolados” elaborada pela FOCIMP, COIAB e OPI. Disponível em: <https://coiab.org.br/conteudo/neglig%C3%AAncia-e-risco-de-genoc%C3%ADdio-a-pol%C3%ADtica-da-nova-funai-voltada-aos-1643914347019x61>. Acesso em: 9 mar. 2022.

185 Disponível em: <http://obind.eco.br/2022/02/15/apib-funai-ignora-pedido-de-protecao-e-apib-cobra-medidas-urgentes-do-governo-federal-para-indigenas-isolados-do-rio-mamoria-no-amazonas/>. Acesso em: 7 mar. 2022.



milhões de hectares, cerca de 23% do total da superfície de terras indígenas no país. Observa-se, no entanto, mais de uma dezena de territórios com a presença confirmada, ou por confirmar, cujos processos de demarcação estão paralisados ou são inexistentes. Ademais, estima-se que mais de 40 registros da presença de indígenas isolados por confirmar estão localizados fora ou parcialmente fora de terras indígenas, representando importante passivo tanto de pesquisas sobre essa presença como de processos de proteção territorial e demarcação de terras indígenas. Conforme dados do INPE, entre 2017 e 2020, as TIs com presença confirmada de povos isolados que sofreram maior pressão<sup>186</sup>, juntas, tiveram um desmatamento superior a 100 km<sup>2</sup>. Já as TIs onde há informações por confirmar dessa presença<sup>187</sup>, juntas, acumularam um desmatamento superior a 800 km<sup>2</sup> no mesmo período. Essa alta taxa de desmatamento não se deve apenas ao avanço do agronegócio e da grilagem de terras, mas também, consideravelmente, à mineração ilegal (garimpo). Esse fato é bem nítido quando se observam as taxas de desmatamento na TI Munduruku (71 km<sup>2</sup>) e na TI Yanomami (46 km<sup>2</sup>), ambas bastante invadidas pela mineração ilegal<sup>188</sup>. Na TI Yanomami, além das inúmeras comunidades em situação de contato inicial, há um grupo em situação de isolamento e uma série de informações contundentes sobre a existência de diferentes coletivos em situação de isolamento. Inclusive, entre 2017 e 2020, surgiram denúncias sobre ataques de mineradores ilegais aos isolados, resultando em mortes, conforme denunciado pela Hutukara-Associação Yanomami<sup>189</sup>.

## 6.1 - O caso da TI Jacareúba-Katawixi – Sul do Amazonas

A TI Jacareúba-Katawixi também é, ou era, uma área em restrição de uso. A primeira interdição ocorreu em 2007, posteriormente reforçada em função dos impactos negativos que seriam gerados pela construção de grandes Usinas Hidroelétricas (UHE) no Rio Madeira (UHE de Jirau e UHE de Santo Antônio)<sup>190</sup>. As evidências da presença de coletivos em situação de isolamento são recorrentes na região e, apesar de pesquisas e expedições de campo realizadas pela Funai, ainda não foi confirmada definitivamente, conforme os rígidos critérios metodológicos oficiais.

Ocorre que a Funai tem deficiências estruturais para empreender pesquisas intensas e sistemáticas de campo, dar conta das exigências da metodologia para a localização de indígenas isolados, o que influi também na morosidade do processo de reconhecimento. É importante ter claro que o instrumento de restrição de uso é acionado para evitar processos de genocídio, sendo um mecanismo de prevenção e a concretização do princípio de precaução. Razões pelas quais a TI Jacareúba-Katawixi se manteve vigente – em renovações periódicas de suas Portarias – até 2020. No entanto, sem nenhuma justificativa, a Funai decidiu não renovar

186 As Terras Indígenas Yanomami, Uru Eu Wau, Piripkura e Pirititi.

187 Tal como Apyterewa, Ituna-Itatá, Trancheira-Bacajá, Kayapó, Munduruku, Zoró, Karipuna e Parque do Xingu.

188 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/129596-especialistas-da-onu-repudiam-ataques-de-garimpeiros-ilegais-contrapovos-indigenas-na>. Acesso em: 8 mar. 2022.

189 Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/11/03/dois-indigenas-isolados-sao-mortos-a-tiros-por-garimpeiros-na-terra-yanomami/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

190 Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/es/noticia/97297>. Acesso em: 9 mar. 2022.



sua vigência, deixando, portanto, a área totalmente desprotegida<sup>191</sup>. Hoje, a TI Jacareúba não existe mais, não recebe nenhuma atenção por parte do Estado em relação à proteção, apesar, como dito, das fortes evidências da presença de indígenas em situação de isolamento. A área sofre desmatamentos, localiza-se em região pioneira de desmatamento, no sul do Estado do Amazonas, onde o governo brasileiro pretende asfaltar uma rodovia federal, a BR-319<sup>192</sup>. Ao mesmo tempo que se observa a crescente pressão desenvolvimentista na região, há também a omissão para proteção da área, o que pode gerar, evidentemente, graves violências contra o coletivo em isolamento.

## 6.2 - O caso da TI Piripkura – Mato Grosso

Trata-se de mais um caso de uma área em restrição de uso. A TI Piripkura foi interdita pela primeira vez em 2007. Vivem nessa área três indígenas conhecidos, dois em situação de isolamento e uma mulher, Rita Piripkura<sup>193</sup>, em contato sustentado desde a década de 1980. Ademais, há a possibilidade da existência de outras pessoas em situação de isolamento no interior da área ou em regiões circunvizinhas, um dos motivos pela qual se manteve o perímetro interditado de 243 mil hectares (ou 2.430 km<sup>2</sup>) desde 2007. Apesar dos esforços para proteção da área, entre 2020 e início de 2021, a TI Piripkura sofreu taxas recordes de desmatamento, tendo sido desmatados 13,37 km<sup>2</sup> em apenas nove meses<sup>194</sup>. O veloz processo de destruição da área onde vivem confirmadamente, como dito, dois indígenas em situação de isolamento e presença possível de um grupo mais numeroso, fez com que organizações indígenas, notadamente a COIAB, e organizações aliadas, tal como o Observatório dos Direitos Humanos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (OPI), a *Survival International* a Operação Amazônia Nativa (OPAN) e o Instituto Socioambiental (ISA), organizassem uma forte campanha sobre o governo para enfrentamento do desmatamento e renovação da Portaria de Restrição de Uso, que teria vigência até setembro de 2021.

Pressionada, a Funai renovou a restrição de uso por apenas seis meses e, por determinação judicial, foi obrigada a instituir um Grupo Técnico para identificação e delimitação da área, visando sua demarcação, nos termos do Decreto nº 1.775/1996. Cabe esclarecer que as Portarias de Restrição de Uso são publicadas com vigência média de dois a três anos, tempo determinado pela área técnica suficiente para empreender planejamentos de pesquisa e de fiscalização. Dado o contexto atual de extrema instabilidade política e jurídica, o pequeno período de vigência da Restrição de Uso produz expectativas nos invasores no sentido da redução ou até extinção da área protegida, que expõem os Piripkura a riscos de vida.

---

191 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2022/01/22/protecao-indigenas-isolados-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 8 mar. 2022.

192 Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/projetos-herdados-da-ditadura-ativam-invasoes-em-terras-indigenas-com-isolados>. Acesso em: 8 mar. 2022.

193 Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/a-luta-de-rita-piripkura-para-salvar-seus-parentes/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

194 Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-avanca-no-territorio-dos-ultimos-indigenas-piripkura>. Acesso em: 9 nov. 2022.

### **6.3 - Morosidade na demarcação - O caso da TI Kawahiva do Rio Pardo – Mato Grosso**

A TI Kawahiva do Rio Pardo localiza-se na mesma região da TI Piripkura, no noroeste do Estado do Mato Grosso. O grupo isolado que vive na região, falante de uma língua da família Tupi-Kawahib, foi encontrado pela primeira vez por uma equipe da Funai em 1999. Pode-se dizer que o processo de demarcação teve início a partir da primeira restrição de uso da área, em 2001, interditada em virtude da intensa invasão de grileiros e madeireiros que ameaçavam o grupo indígena e as equipes de campo da Funai. Em 2006 foi instituído o Grupo Técnico oficial para a elaboração de estudos de identificação, delimitação e demarcação da área. Após um longo período de trâmites técnicos e políticos, a área foi declarada em 2016 como Terra Indígena pelo Ministério da Justiça, situação que se mantém até os dias de hoje. Para conclusão do processo de demarcação, seria necessário proceder à demarcação física e, finalmente, à homologação de todo o processo pela Presidência da República, o que no atual contexto do governo Bolsonaro parece impossível. Observa-se, assim, que o processo de demarcação da TI Kawahiva do Rio Pardo já se arrasta há mais de 20 anos, sem horizonte definido para a conclusão.

### **6.4 - Destruição contínua – o caso da TI Araribóia – Maranhão**

A TI Araribóia está localizada no Estado do Maranhão. Além de um grupo indígena isolado possivelmente do povo Awá, vive nessa TI uma população considerável Guajajara (Tenetehara). Essa TI sofre com a exploração madeireira há décadas, intensificada nos últimos anos pelo esgotamento do recurso fora dos limites da TI, hoje áreas bastante desmatadas e degradadas. Para enfrentar a ineficiência do Estado no combate à exploração ilegal de madeira, o povo Guajajara formou um coletivo denominado “Guardiões da Floresta”. Realizam, por conta própria, o monitoramento e a vigilância da terra indígena. A proteção das áreas ocupadas pelos Awá isolados representa forte pauta de atuação desse coletivo indígena de monitoramento territorial<sup>195</sup>. Em 2019, um integrante do grupo dos Guardiões da Floresta, de nome Paulino Guajajara, de 26 anos, foi brutalmente assassinado por madeireiros em virtude, possivelmente, de sua atuação no grupo. Em 2020, um indígena Guajajara foi flechado e ferido pelos Awá isolados, o que surpreendeu, pois os Awá são conhecidos pelo seu comportamento pacífico e fugidio. A aproximação da exploração madeireira das áreas mais intensamente ocupadas pelos Awá isolados pode ter sido o principal motivo do ataque, visto que os recursos alimentares e água disponíveis no território dos isolados estão cada vez mais escassos.

A intensa e ilegal exploração madeireira não só impacta a disponibilidade de frutos proporcionados por determinadas espécies madeireiras, mas também diminui os estoques de caça e degrada as poucas fontes de água disponíveis na região. A diminuição dos estoques de frutos, de caça e de água colocam os Awá isolados em extrema situação de risco. A pressão madeireira, em síntese, viola seus direitos fundamentais à água e à alimentação. Diante desse grave cenário de violação de direitos fundamentais e do assassinato de lideranças Guajajara, as organizações indígenas COIAB e Coordenação das Organizações e das

---

195 Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/revolta-e-coragem>. Acesso em: 9 mar. 2022.

Articulações dos Povos Indígenas do Maranhão (COAPIMA), solicitaram medidas cautelares à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que, por sua vez, demandou respostas ao governo brasileiro<sup>196</sup>.

Apesar da forte pressão das organizações indígenas e da CIDH, de acordo com informações dos Guardiões da Floresta, a situação atual se mantém dramática, tendo sido registradas com muita frequência entradas de madeireiros nas últimas porções de floresta intactas na TI Araribóia, áreas antes consideradas seguras e de refúgio para os isolados Awá.

## 7 - Assistência em saúde: enfrentamento da Pandemia de Covid-19

O primeiro caso conhecido de infecção pelo novo coronavírus em indígenas ocorreu em abril de 2020 no Estado do Amazonas, desde então o número de casos e óbitos aumentaram progressivamente nos territórios em forma de surtos epidêmicos, com pouca ou nenhuma ação do governo federal em adaptar as orientações de prevenção para os povos indígenas. Até hoje, foram 68.726 casos confirmados e 1.288 óbitos provocados pela Covid-19, em 162 povos por todo o país<sup>197</sup>. É evidente que os números de casos e óbitos apresentados pelos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI)<sup>198,199</sup>, são subnotificados, tanto pela ausência da aplicação de testes diagnósticos em momento oportuno quanto pela falta de transparência com que os dados são tratados. Soma-se a isso a posição do presidente da República e seus apoiadores de caráter negacionista frente à pandemia; auxiliando na dispersão de *fake news*, adiando a compra de vacinas e realizando discursos públicos de incentivo ao uso de medicamentos sem eficácia comprovada<sup>200</sup>. O negacionismo e o claro discurso anti-indígena do presidente trouxe grande apreensão quanto ao enfrentamento da pandemia por parte do governo federal.

Diante da morosidade do Estado brasileiro para o enfrentamento da Covid-19 nas terras indígenas, em meados de 2020 a APIB e as organizações que a compõem, como a COIAB, entraram com uma petição junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) para obrigar o governo a adotar determinadas medidas para frear o avanço da Covid-19 nos territórios indígenas. Essa petição resultou na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709. Parte dos pedidos da APIB foram deferidos – ou aceitos – pelo STF. Apesar de toda pressão política e técnica que o movimento indígena exerceu sobre o governo Bolsonaro, o fato é que este não cumpriu plenamente as determinações do STF, em especial no que diz respeito à implementação das Barreiras Sanitárias. Muitas das barreiras propostas pela APIB não foram implementadas; faltaram protocolos sanitários adequados na maioria das que foram implementadas, com raras exceções; outras, ainda, só ocorreram por iniciativa indígena, sem qualquer apoio por parte do governo. Esse panorama resultou, por exemplo, na disseminação descontrolada da Covid-19 na Terra Indígena Yanomami, resultando em mortes entre a população indígena.

196 Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2021/009.asp>. Acesso em: 9 mar. 2022.

197 Disponível em: [http://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados\\_covid19/](http://emergenciaindigena.apiboficial.org/dados_covid19/). Acesso em: 8 mar. 2022.

198 E. Yamada; F. Amorim. (2020). Pueblos indígenas aislados: autonomía y aplicación del derecho de consulta. In: **De la consulta al consentimiento**: debates y experiencias desde Abya Yala. Ediciones Abya -Yala, p. 99-128.

199 MATOS, Beatriz; PEREIRA, Bruno; AMORIM; OLIVEIRA, Fabrício; SANTANA, Carolina e SANTOS, Leonardo Lenin. “Violações dos direitos à saúde dos povos indígenas isolados e de recente contato no contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil”. Mundo Amazônico, vol. 12, n. 1. jan-jul. pp. 106-138, 2021.

200 Vinculados à Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), do Ministério da Saúde.

Verificou-se que o Estado brasileiro não possui normativas<sup>201</sup>, tampouco práticas institucionalizadas, para tratar do tema de saúde no caso de povos indígenas isolados que, por sua condição peculiar, demandam abordagens específicas, indiretas e preventivas de trabalho. O monitoramento epidemiológico do entorno tem fundamental importância para o monitoramento de situações de contato ou aproximação dos isolados em aldeias vizinhas ou moradores não indígenas do entorno. Os povos indígenas isolados estão sujeitos a maiores situações de vulnerabilidade socioepidemiológica decorrentes de diversos fatores, inclusive pela inexistência de memória imunológica (passiva ou ativa) para determinadas doenças infecciosas corriqueiras para a população envolvente<sup>202</sup>.

## 8 - Avaliações e recomendações

Diante dos fatos ocorridos desde 2017, avaliamos conforme pontuado, que,

- não foram observados avanços claros dos processos de reconhecimento da presença de coletivos indígenas isolados em território brasileiro. Ao contrário, constatamos um gradual enfraquecimento e politização da metodologia, exemplificado pelo caso da TI Ituna-Itatá, onde as atividades de localização ocorreram sob pressão de grupos políticos ruralistas que negam a existência indígena na área. Por outro lado, o caso do grupo isolados recém-localizado no Alto Mamoriá Grande (bacia do Purus), demonstra a não observância ou mesmo desconsideração das metodologias de campo por parte da direção da Funai nas decisões no âmbito da gestão da política indigenista, em particular nos atos administrativos que afetam diretamente os povos indígenas isolados;
- não houve nenhum avanço no que se refere à demarcação de terras indígenas com a presença de indígenas isolados, por exemplo, como demonstrado, o caso da TI Kawahiva do Rio Pardo, cujo processo está paralisado desde 2017;
- está constatada a ineficiência das ações de proteção territorial empreendidas pelo Estado brasileiro, verifica-se em muitos contextos o avanço descontrolado de invasões, desmatamentos, mineração ilegal e de exploração ilegal de madeira, como se observa no caso da TI Araribóia;
- estão em curso graves retrocessos em relação ao mecanismo de restrição de uso. Observamos não só o enfraquecimento do mecanismo, exemplificado nas tentativas de diminuição de áreas interditadas ou dos períodos de vigência das portarias, mas sobretudo na própria extinção de TIs, como é o caso da TI Jacareúba-Katawixi, extinta em dezembro de 2021.

---

201 Graves acusações investigadas e constatadas por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, da Câmara dos Deputados. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/27/cpi-da-pandemia-entrega-relatorio-final-ao-presidente-rodri-go-pacheco>. Acesso em: 20 mar. 2022.

202 Dispõem apenas de uma Portaria Interministerial, elaborada em conjunto pelo Ministério da Saúde e Funai: Portaria nº 4.094, de 20 dez. 2018.

- O advento da pandemia deixou ainda mais claro o despreparo do Estado brasileiro para lidar com questões de saúde no caso de povos indígenas isolados, expondo esses povos a altos níveis de vulnerabilidade.

Diante disso, recomendamos,

- Aprimoramento dos processos de reconhecimento da presença de indígenas isolados, por meio da valorização e normatização das metodologias de trabalho;
- Dar continuidade e celeridade aos processos de demarcação de terras indígenas, como o caso da TI Kawahiva do Rio Pardo e Piripkura;
- Fortalecimento do mecanismo de Restrição de Uso, por meio da manutenção de todas as Portarias de Restrição de Uso vigentes até que os processos demarcatórios sejam concluídos, inclusive da TI Jacareúba-Katawixi, atualmente extinta; e elaboração de planejamentos específicos de proteção territorial.
- O monitoramento da situação epidemiológica do entorno dos territórios com a presença de povos indígenas isolados, a elaboração de um plano de enfrentamento para surtos e epidemias e/ou situações de contato de acordo com o preconizado na Portaria Conjunta nº 4.094 de 08/03/2022, e a construção de práticas efetivas e específicas de assistência em saúde para povos indígenas isolados com ênfase em medidas de prevenção, precaução e proteção.



# ANEXO B

## Recomendações do 3º Ciclo de Revisão Periódica Universal (RPU), de 2017, relacionadas a este informe.

| Número  | Recomendação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | País          |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 136.217 | Desenvolver e implementar política para enfrentar a mortalidade infantil, desnutrição, saúde, educação e acesso a saneamento de povos indígenas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | África do Sul |
| 136.223 | Garantir os direitos constitucionais dos povos indígenas, incluindo por assegurar que a Fundação Nacional do Índio tenha os recursos necessários para realizar o seu trabalho, particularmente relacionado à demarcação de terras Indígenas, e tomar medidas para concluir investigações sobre todos os assassinatos de povos indígenas.                                                                                                                 | Canadá        |
| 136.226 | Assegurar que os direitos dos povos indígenas e o respeito ao meio ambiente e à biodiversidade sejam devidamente levados em consideração em atividades econômicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Santa Sé      |
| 136.227 | Fortalecer a coordenação entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e a Fundação Nacional do Índio.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Maldivas      |
| 136.229 | Estabelecer e implementar um procedimento claro para consulta livre, prévia e informada que assegure participação integral dos povos indígenas nos processos de tomada de decisão a respeito de qualquer grande projeto impactando em seu estilo de vida.                                                                                                                                                                                                | Moldávia      |
| 136.230 | Garantir consulta adequada e participação integral dos povos indígenas em todas as medidas legislativas e administrativas que os afetem, proteger os povos indígenas incluindo os defensores de direitos humanos de ameaças e ataques e proteger os seus direitos à terra, em particular pelo fortalecimento de programas de proteção, concluindo processos pendentes de demarcação de terras e fornecendo financiamento e capacidade adequados à FUNAI. | Alemanha      |
| 136.231 | Continuar os seus esforços para estabelecer processos efetivos de consulta com as comunidades indígenas a respeito de qualquer projeto que possa afetar a terra ou meios de subsistência dos povos indígenas.                                                                                                                                                                                                                                            | El Salvador   |
| 136.232 | Assegurar um processo efetivo de consulta com os povos indígenas em todas as tomadas de decisões que possam afetá-los.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Estônia       |
| 136.233 | Assegurar aos povos indígenas consultas adequadas assim como participação integral em todas as medidas legislativas e administrativas que os afetem.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Islândia      |
| 136.234 | Assegurar que os povos indígenas sejam protegidos de ameaças, ataques e despejos forçados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Noruega       |

| Número  | Recomendação                                                                                                                                                                                                                                              | País       |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 136.236 | Adotar um plano de ação efetivo para a demarcação de terras indígenas e fornecer os recursos financeiros necessários para assegurar uma política efetiva para a proteção dos direitos dos povos indígenas e para prevenir conflitos relacionados à terra. | Suíça      |
| 136.237 | Continuar o seu processo de demarcação de terras indígenas.                                                                                                                                                                                               | Peru       |
| 136.238 | Tomar as medidas necessárias para resolver e prevenir conflitos relacionados a questões de terra e para concluir os processos de demarcação de terra decorrentes do Artigo 231 da Constituição de 1988.                                                   | França     |
| 136.239 | Acelerar por meio de ação executiva os processos de demarcação e proteção das terras dos povos indígenas e proteger seus respectivos direitos.                                                                                                            | Cabo Verde |
| 136.240 | Avançar a agenda para o direito dos povos indígenas ao consentimento livre, prévio e informado.                                                                                                                                                           | Noruega    |



## **Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil**

Contribuições dos povos indígenas,  
quilombolas e comunidades tradicionais  
para a biodiversidade, políticas e ameaças