

Capítulo 31 Em Síntese

Fortalecimento da governança e gestão de terras e recursos naturais: áreas protegidas, terras Indígenas e territórios de comunidades locais



Manifestação dos indígenas na Esplanada dos Ministérios em Brasília (Foto: Yanahin Waurá/Amazônia Real)



THE AMAZON WE WANT
Science Panel for the Amazon

Fortalecimento da governança e gestão de terras e recursos naturais: áreas protegidas, terras Indígenas e territórios de comunidades locais

Henyo Trindade Barretto Filho^a, Adriana Ramos^b, Camila Sobral Barra^c, Marivelton Barroso^d, Bibiana Bilbao^e, Patrick Caron^f, Luis Donisete Benzi Grupioni^g, Martin von Hildebrand^h, Christopher Jarrettⁱ, Davi Pereira Junior^j, Paulo Moutinho^k, Lilian Painter^l, Henrique dos Santos Pereira^m, Carlos Rodríguezⁿ

Mensagens Principais e Recomendações

- 1) Meios de subsistência que promovam a conservação e alternativas criativas para conservação devem ser baseados e depender do respeito aos direitos territoriais dos povos Indígenas e comunidades locais na Amazônia.
- 2) O fortalecimento das estruturas regulatórias e procedimentos institucionais (ex.: supervisão e aplicação da lei) que protegem os direitos à terra e aos recursos hídricos dos povos Indígenas e comunidades locais é crucial tanto para a justiça social quanto para os esforços de conservação.
- 3) É fundamental reconhecer e valorizar os sistemas de conhecimento Indígena e local e a autonomia territorial.
- 4) Planos de investimentos e a legislação do setor acerca de áreas protegidas, terras Indígenas e territórios das comunidades locais devem incorporar objetivos de conservação e gestão sustentável.
- 5) Nenhum território é uma ilha; deve-se fortalecer conexões em múltiplas escalas entre municípios, estados, departamentos, terras Indígenas e territórios das comunidades locais.
- 6) Políticas públicas inclusivas relacionadas ao desenvolvimento econômico devem ser implementadas e baseadas em produtos e serviços ambientais da sociobiodiversidade em escalas microrregionais e locais.
- 7) Modelos de financiamento associados à gestão territorial devem garantir a participação direta, eficaz e diária dos povos e das comunidades da Amazônia.
- 8) Deve-se implementar corredores bioculturais e/ou etnoecológicos a fim de conectar e integrar os diferentes tipos de áreas protegidas.
- 9) Deve-se fortalecer as conexões entre os povos Indígenas e comunidades locais, municípios e autoridades locais a fim de promover redes e cadeias de fornecimento para produção e comercialização de produtos agroextrativistas.
- 10) Deve-se apoiar os direitos e as demandas das organizações comunitárias e instituições locais, bem como fortalecer a gestão participativa dos territórios para que possam participar da implementação de fundos, programas e políticas públicas.
- 11) É preciso reconhecer as contribuições das mulheres Indígenas e organizações de jovens aos

^a Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Centro Sobreloja B1-347, Brasília DF 70910-900, Brasil, henyo.barretto@gmail.com

^b Instituto Sócio Ambiental, SCLN 210 Bloco C sala 112, Brasília DF 70862-530, Brasil

^c Consultoria para Negócios Comunitários e Gestão Territorial, Brasil

^d Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), Av. Alvaro Maia 79, Centro, São Gabriel da Cachoeira 69750-000, Brasil

^e Universidad Simón Bolívar, Cl. 58 #55-132, Barranquilla, Atlántico, Colômbia

^f CIRAD/University of Montpellier, Avenue Agropolis, 34398 Montpellier Cedex 5, França

^g Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (IEPÉ), R. Leopoldo Machado 640, Laguinho, Macapá AP 68908-120, Brasil

^h Fundacion Gaia Amazonas, Calle 70A #11-30, Bogotá, Colômbia

ⁱ Field Museum, 1400 S Lake Shore Dr, Chicago IL 60605, USA

^j University of Texas at Austin, 110 Inner Campus Drive, Austin TX 78705, USA

^k Amazon Environmental Research Institute (IPAM), Av. Rômulo Maiorana 700, Torre Vitta Office sala 1011, Bairro Marco, Belém PA 66093-672, Brasil

^l Wildlife Conservation Society, C. Gabino Villanueva N° 340, Entre 24 y 25 de Calacoto Casilla, 3 - 35181 SM, Bolívia

^m Universidade Federal do Amazonas, Av. General Rodrigo Octavio Jordão Ramos 1200, Coroado I, Manaus AM 69067-005, Brasil

ⁿ Tropenbos Colombia, Diagonal 46 No. 20-64, Bogotá, Colombia

sistemas de conhecimento, gestão territorial, administração de recursos e defesa dos territórios, garantindo apoio especial à participação feminina na tomada de decisões e iniciativas de gestão.

Resumo As áreas protegidas, terras Indígenas e territórios das comunidades locais têm um papel crucial no combate ao desmatamento, manutenção da estabilidade climática regional e global e – acima de tudo – na proteção aos direitos à terra. Entretanto, essas terras encontram-se hoje ameaçadas por interesses políticos e econômicos que levam à especulação fundiária, expansão do agronegócio e atividades ilegais de exploração de madeira e minérios, resultando em taxas de desmatamento cada vez mais altas. Os governos estão também reavaliando e desmantelando a legislação sobre os direitos territoriais.

Introdução As áreas protegidas, terras Indígenas e territórios das comunidades locais (sob diferentes sistemas legais de posse) cobrem 47,2% da Amazônia¹ e são fundamentais para garantir os direitos fundiários e o bem-estar desses povos, bem como para atingir objetivos ambientais, inclusive a prevenção de desmatamento, manutenção da biodiversidade e da estabilidade climática e mitigação das mudanças climáticas globais (Figura 31.1, veja também o Capítulo 16).

As causas do desmatamento na Amazônia hoje refletem o enorme comportamento predatório e a percepção histórica da Amazônia como entreposto nacional, um padrão que já foi chamado de “colonialismo interno”². Dessa forma, causas políticas e econômicas não atuam em um vácuo, mas através de paradigmas discursivos que tentam justificar moralmente seus próprios interesses individuais e nacionais.

Em vista do baixo investimento governamental em infraestrutura e na proteção e consolidação desses diversos territórios (sejam parques, reservas, territórios Indígenas ou territórios das comunidades locais), as estratégias mais criativas e eficazes para proteção e gestão vêm dos povos e das comunidades que habitam essas áreas, de forma autônoma, a despeito da conexão a iniciativas governamentais e da sociedade civil.

Caminhos para soluções inspiradoras A gestão territorial alcança seus objetivos quando reflete os padrões e interesses dos povos e das comunidades, empoderando e promovendo seu acesso e participação na definição de procedimentos, instrumentos e recursos. A fim de construir práticas de gestão florestal justas, inclusivas e sustentáveis na Amazônia, é necessário estimular o engajamento democrático na tomada de decisões, fortalecer a cidadania e estimular a participação. Processos de gestão territorial

Tabela 1. Cobertura de Áreas Naturais Protegidas na Bacia Amazônica por país.

Unidade territorial	Número de Áreas Naturais Protegidas	Área de Superfície Protegida sem sobreposição (km ²)*	Proporção da área total protegida da Bacia	Proporção da área protegida em relação à sua extensão na Bacia
Bolívia	81	216.322	11,9	30,3
Brasil	340	1.226.241	67,4	24,3
Colômbia	39	89.091	4,9	26,0
Equador	26	35.487	2,6	26,8
Guiana Francesa	5	12.685	0,7	50,7
Peru	66	203.916	11,2	21,1
Venezuela	6	23.838	1,3	46,0
Bacia Amazônica	563	1.819.368	100	24,9

implementados pelos povos Indígenas e comunidades locais em áreas protegidas ilustram esses princípios (veja o Capítulo 10) e oferecem uma rica e fértil coleção de experiências e práticas simultaneamente participativas e integrativas – algumas das quais são descritas adiante.

Alguns elementos-chave centrais a essas iniciativas são a valorização de recursos locais, naturais, técnicos e humanos concernentes à autonomia e auto suporte, o reconhecimento de tradições culturais e meio ambiente e a priorização do bem-estar coletivo conforme definido pelas comunidades e povos envolvidos. É por isso que essas experiências reforçam a necessidade de sistemas de conhecimentos territoriais coletivos, baseados em direitos; do cuidado e do respeito pela gestão, uma vez que a segurança do território é o fundamento e a condição para sua gestão autônoma, integrada e participativa. Em vista das ameaças enfrentadas pelas áreas protegidas, em especial o padrão (neo)colonial de desenvolvimento, altamente dependente da exploração da terra e dos recursos naturais (veja os Capítulos 14-20), a gestão autônoma desses territórios sociais é um passo adiante para o pluriverso e um “mundo onde muitos mundos se integram”⁶.

Planos de Gestão e de Vida Planos de vida e planos de gestão ambiental e territorial são formas de orientar o uso da terra nos territórios Indígenas e seus recursos naturais. Esses planos dão prioridade ao desenvolvimento sustentável, definido como a satisfação das necessidades culturais, sociais e econômicas atuais das pessoas que vivem nessas áreas, ao mesmo tempo em que se preserva o ambiente para as futuras gerações. Uma série de objetivos, ações e atividades são discutidos, adotados e implementados no curto, médio e longo prazos, com o objetivo de gerenciar o território e seus recursos naturais. Essas ações se baseiam em acordos de gestão coletiva que reconhecem valores culturais e são desenvolvidos através de reuniões, oficinas e discussões nas comunidades. Levantamentos socioeconômicos, ecológicos e culturais dão suporte esse processo, permitindo que as comunidades Indígenas identifiquem ameaças potenciais e reais, e organizem e avaliem opções de uso da terra. Esses planos

valorizam o conhecimento, as experiências e as tradições espirituais, culturais e materiais desses povos, funcionando como um instrumento político e de planejamento que moldam a visão particular que uma sociedade Indígena possui de sua própria história e identidade coletiva.

Gestão do território Indígena na Paisagem da Grande Madidi A paisagem Madidi-Tambopata no noroeste da Bolívia, com a fronteira peruana, se estende desde o alto dos Andes até as planícies tropicais. Inclui oito áreas protegidas (cinco nacionais e três subnacionais), oito territórios Indígenas e dez comunidades Indígenas.

A Wildlife Conservation Society (WCS) tem trabalhado nessa área durante duas décadas no apoio às iniciativas dos povos Indígenas de assegurar o reconhecimento de seus territórios ancestrais e aumentar sua capacidade de gerenciar suas terras e recursos hídricos. Isso é atingido, em parte, através do desenvolvimento de Planos de Vida Indígena (isto é, planos de gestão de territórios) para 1,8 milhões de hectares de territórios Indígenas titulados e reivindicados.

Uma abordagem baseada em direitos orienta a aliança entre a WCS e os povos Lecos, Tacana, T’simane Masetene e Pukina. Existe um entendimento de que os direitos sobre os territórios Indígenas são inalienáveis, uma vez que a própria existência dos povos Indígenas depende desses direitos, bem como seu desenvolvimento social, econômico e cultural. O direito à autodeterminação está vinculado ao imperativo histórico para reverter os efeitos da colonização. Nesse cenário, a gestão dos territórios Indígenas não é um meio de atingir a conservação, mas uma parceria baseada na negociação, consenso e coordenação que pode ser amplamente descrita em dez passos:

1. Consolidar os direitos à terra
2. Fortalecer as organizações e suas lideranças
3. Desenvolver Planos de Gestão dos Territórios Indígenas
4. Conduzir processos de zoneamento

TERRAS INDÍGENAS E ÁREAS PROTEGIDAS

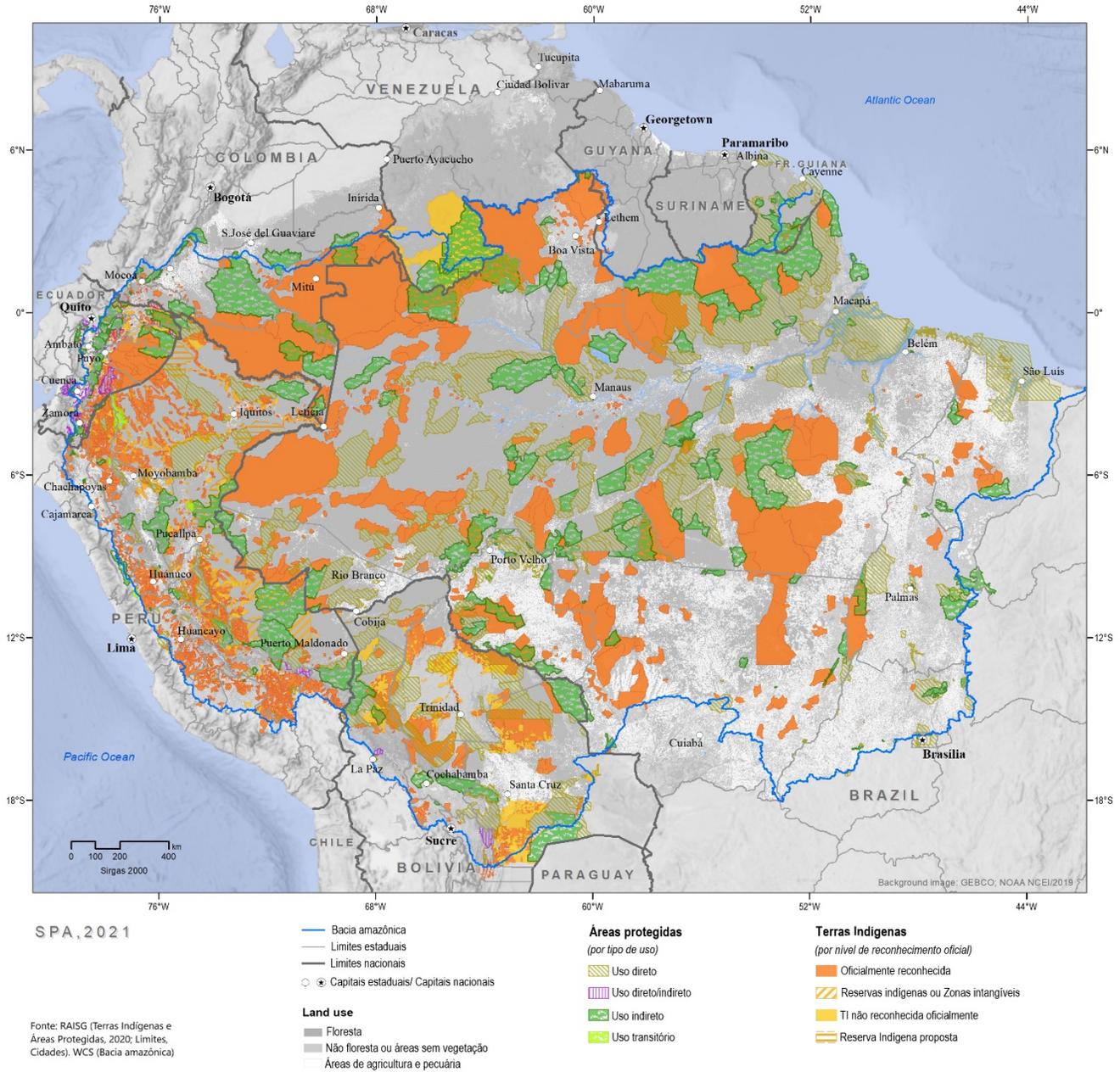


Figura 31.2 Cobertura de Áreas Naturais Protegidas na bacia amazônica ¹

*Valores obtidos pelo cálculo com um sistema de informações geográficas, utilizando projeção senoidal, com meridiano de -60.

5. Adotar regras e autorregular o uso dos recursos naturais
6. Planejar uma gestão específica dos recursos naturais
7. Garantir o controle e vigilância sobre os territórios
8. Desenvolver competências administrativas
9. Implementar mecanismos de financiamento sustentável
10. Desenvolver habilidades para monitoramento e pesquisa

Planejamento de qualidade de vida baseado em ativos e gestão territorial integrada para a região Andes-Amazônia O Field Museum's Keller Science Action Center, com sede em Chicago, nos Estados Unidos, desenvolveu uma série de estratégias visando a criação de um alinhamento mais próximo entre a conservação e as aspirações dos povos locais na região Andes-Amazônia. Inspirado pelo desenvolvimento da comunidade baseada em ativos^{7,8}, focando nos pontos fortes e competências da comunidade, ao invés de em suas deficiências, o Field Museum desenvolveu uma abordagem para o engajamento comunitário na conservação que prioriza o empoderamento dos povos locais.

Um método de curto prazo é o inventário social rápido, conduzido como parte do inventário integrado biológico e social. Os inventários sociais conduzidos pelo Field Museum e seus parceiros identificam as várias maneiras pelas quais os povos locais dependem dos recursos para sua subsistência e protegem e melhoram as paisagens por meio de seu modo de vida. Os inventários também documentam padrões de organização social e política que podem ser utilizados no apoio à proteção ambiental e destacam a importância espiritual e cultural das paisagens para os povos Indígenas e outros residentes do campo, chamando atenção para como o vínculo dos povos locais com um lugar pode ser direcionado ao apoio à conservação.

Microterritório do Povo de Yurupari: Conhecimento tradicional como base para gestão territorial Esta seção baseia-se em 15 anos de pesquisa endógena (isto é, pesquisa conduzida pelos próprios

povos Indígenas, especificamente os povos Barasano, Makuna, Eduria, Tatuyo, Letuama, Tanimuka, Yukuna e Matapi do noroeste da Amazônia, com apoio da Fundação Gaia Amazonas).

Os povos Indígenas legitimam seus sistemas de regulamentos e conhecimento tradicional através do desenvolvimento de programas locais de pesquisa endógena. Esses programas facilitam o compartilhamento de conhecimento entre os anciãos e as equipes de pesquisa formadas por jovens Indígenas, garantindo a transmissão de conhecimento para as novas gerações; incluem gravar, anotar, traduzir e sistematizar as atividades realizadas pelos próprios povos Indígenas e complementadas por rituais tradicionais. Ao decodificar e recodificar esse conhecimento, os povos Indígenas estimulam o pleno reconhecimento de seus sistemas de conhecimento como relevantes e essenciais às estratégias de gestão em escalas territoriais e regionais.

Protocolos de consentimento da comunidade autônoma dos povos Indígenas, afrodescendentes e populações locais Dentro do movimento maior de realizar os direitos e a autonomia dos povos Indígenas, afrodescendentes e populações locais, essas comunidades desenvolvem e propõem protocolos para consulta e consentimento que poderiam ser adotados pelos governos nacionais. Esses protocolos especificam o momento, a maneira, o lugar e as pessoas que devem participar em processos de consentimento livre, prévio e informado, principalmente em relação a políticas públicas, programas de desenvolvimento, projetos, atividades corporativas e legislação que afetam esses povos e populações e seus territórios. O desenvolvimento desses protocolos também cria uma oportunidade para que os povos Indígenas e comunidades locais se preparem para, efetivamente, exercerem seus direitos de serem consultados, o que inclui a identificação de representantes para a comunidade e a abertura de diálogo com o Estado. Isso ajuda a garantir que todos se sintam representados, cria consenso e assegura que os acordos sejam cumpridos e tenham legitimidade⁹.

Acordos coletivos de pesca e cogestão de pesca de pirarucu no estado do Amazonas, Brasil A cogestão de atividades de pesca tem historicamente sido construída com base em diálogos entre o conhecimento local¹⁰ e acadêmico, bem como sobre a formalização (isto é, o reconhecimento pelas autoridades governamentais) de planos de gestão local¹¹ a fim de garantir a preservação dos estoques de peixes para atividade pesqueira artesanal no estado do Amazonas. Desde o fim da década de 1990, pescadores de diferentes comunidades locais nas áreas de planícies inundadas, especialmente na região do Médio Solimões, têm seguido com sucesso um plano de gestão para o pirarucu (*Arapaima gigas*)¹². Desde então, o modelo tem sido aprimorado¹³ e adotado em vários outros locais¹⁴.

Pesca recreativa e gestão territorial nas terras Indígenas do Amazonas (Brasil) A pesca recreativa no Brasil opera, geralmente, sem qualquer planejamento, monitoramento ou vigilância, dentro da estrutura de um modelo competitivo, o que tem levado à exploração predatória de alguns rios. A destruição de muitos estoques de peixes recreativos levou pescadores recreativos a buscarem regiões inexploradas, remotas e exóticas, incluindo áreas protegidas e terras Indígenas.

A fim de evitar o crescimento da exploração predatória e promover uma gestão efetiva, os povos Indígenas do Rio Negro desenvolveram uma abordagem inovadora baseada na consulta à comunidade e na mensuração sistemática dos impactos socioambientais. Foram feitos acordos comerciais específicos de forma a limitar a atividade pesqueira recreativa sob a governança Indígenas, com o compartilhamento de benefícios econômicos com a comunidade mais ampla.

Conclusões As iniciativas de gestão territorial apresentadas na seção anterior demonstram uma ou mais das seguintes estratégias:

- Uso de métodos Indígenas para avaliações, diagnósticos e planejamentos/zonamentos socioambientais;

- Construção de planos de vida para gerenciar o uso de recursos naturais e estabelecer auto governança durante a implementação;
- Fortalecimento do papel dos povos Indígenas, em escala local e/ou regional, no apoio à gestão ambiental e territorial em vilarejos e comunidades;
- Promoção de conexões entre o conhecimento local e o acadêmico, em especial para estimular a inovação e o desenvolvimento de ferramentas de gestão adequadas localmente;
- Criação e implementação de iniciativas agroflorestais locais para proteger, manter e/ou restaurar a agrobiodiversidade;
- Preparação e implementação de planos de proteção territorial, inclusive estratégias de monitoramento e vigilância locais;
- Fortalecimento das associações Indígenas, de afrodescendentes e outras associações de comunidades locais, de forma que essas não apenas possam criar e executar planos de gestão, mas também defender políticas públicas, como as voltadas à educação, saúde ou transferência de renda;
- Criação e implementação de protocolos para consultas eficazes com os povos e as comunidades.

Claramente, as iniciativas de conservação na Amazônia não conseguirão ter sucesso sem a participação ativa dos povos e comunidades que vivem na região e que, através de seu conhecimento e formas de usar o território, desenvolvem esquemas e modelos inovadores para proteção e desenvolvimento sustentável de uma parcela significativa do bioma.

Muitos territórios têm desenvolvido e implementado formas inovadoras e/ou renovadas de governança. Para aqueles que vivem nesses territórios, e mesmo para aqueles que não os habitam, essas formas de governança oferecem uma oportunidade única para a criação de projetos que apoiem o bem-estar coletivo em um mundo sustentável. Elas fornecem serviços econômicos, sociais e ambientais que são essenciais para assegurar a paz, a coesão social e a sustentabilidade¹⁵.

Referências

1. RAISG. *Amazonia Under Pressure*. (© Amazonian Network of Georeferenced Socio-environmental Information, 2020).
2. Casanova, P. G. Internal colonialism and national development. *Stud. Comp. Int. Dev.* 1, 27–37 (1965).
3. Pérez, A. G. El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio* <https://indigenasdelperu.files.wordpress.com/2015/09/26539211-alan-garcia-perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf> (2007).
4. Llorens, M. G. La construcción de la realidad según Alan García. *Revista Argumentos* <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/la-construccion-de-la-realidad-segun-alan-garcia/> (2008).
5. Athayde, S., Silva-Lugo, J., Schmink, M., Kaiabi, A. & Heckenberger, M. Reconnecting art and science for sustainability: learning from indigenous knowledge through participatory action-research in the Amazon. *Ecol. Soc.* 22, (2017).
6. Escobar, A. Pluriversal Politics: the real and the possible. in *Latin America in Translation* (Duke University Press, 2020).
7. Kretzmann, J. & McKnight, J. P. Assets-based community development. *Natl. Civ. Rev.* 85, 23–29 (1996).
8. Mathie, A. & Cunningham, G. From clients to citizens: Asset-based Community Development as a strategy for community-driven development. *Dev. Pract.* 13, 474–486 (2003).
9. Yamada, E. M., Grupioni, L. D. B. & Garzón, B. R. Protocolos autônomos de consulta e consentimento: guia de orientações. *São Paulo RCA* (2019).
10. Lima, L. G. de & Batista, V. da S. Estudos etnoictiológicos sobre o pirarucu Arapaima gigas na Amazônia Central. *Acta Amazonica* vol. 42 337–344 (2012).
11. Almeida, O. T., K. L. & McGrath, D. G. Fishing agreements in the lower Amazon: for gain and restraint. *Fish. Manag. Ecol.* 16, 61–67 (2009).
12. Campos-Silva, J. V. & Peres, C. A. Community-based management induces rapid recovery of a high-value tropical freshwater fishery. *Sci. Rep.* 6, 1–13 (2016).
13. Castello, L. A method to count pirarucu Arapaima gigas: fishers, assessment, and management. *North Am. J. Fish. Manag.* 24, 379–389 (2004).
14. Oviedo, A. F. P. & Bursztyn, M. Decentralization and fisheries management in the Brazilian Amazon: resource rights and accountability. *Ambient. Soc.* 20, 169–190 (2017).
15. Caron, P. Entre promesses et risques, l'usage du mot territoire dans la pensée du développement agricole. Caron P., Val E., Wassenaar T., Coppens D'Eeckenbrugge G., Papazian V.(eds.). *Des Territ. vivants pour Transform. le monde. Versailles Ed. Quae* 15–22 (2017).