



## EDITORIAL

Neste boletim, vamos mostrar que, não obstante existir um Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, lançado pelo governo federal em abril de 2006, sua implementação vem encontrando inúmeras dificuldades e obstáculos. As principais derivam da falta de vontade política do próprio governo, o que se reflete no baixo investimento feito nas suas estruturação e manutenção. Isso tem colocado em risco a sustentabilidade das áreas protegidas, bem como a dos povos e das comunidades tradicionais que nelas vivem.

No Congresso Nacional, em visível afronta à Constituição Federal de 1988, tramitam várias proposições legislativas com o objetivo de dificultar o reconhecimento e a titulação dos territórios dessas populações, bem como os direitos da natureza.

Como se isso não bastasse, a tese da "solução de mercado", como forma de viabilizar a sustentabilidade dessas áreas e populações, vem ganhando corpo dentro do governo. Isso inclui aprofundar o modelo de gestão baseado na terceirização das unidades de conservação (UCs) e na promoção de uma maior integração dos territórios e recursos naturais dos povos indígenas e das comunidades tradicionais aos circuitos de produção e circulação de mercadorias nacional e internacional.



# É possível um capitalismo verde? Ameaças e desafios à política de áreas protegidas

Neste texto se examinam os caminhos por onde segue a tendência de sustentar as denominadas áreas protegidas no País — especialmente as Unidades de Conservação da Natureza (UCs) e os territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais — por meio de “soluções de mercado”. Se, em um primeiro momento (décadas de 1980 e 90), o discurso da sustentabilidade se mostrou uma perspectiva interessante para fazer avançar o reconhecimento dos direitos territoriais coletivos desses povos e comunidades, assim com os direitos da natureza, ele necessita ser visto com mais cuidado. Em decorrência da natureza polissêmica da palavra sustentável, ela pode ser utilizada para significar quase qualquer coisa que se deseje. Isso constitui parte do seu atrativo, como também seu poder de ilusão.

## A ECONOMIA VERDE

O conceito de desenvolvimento foi utilizado originalmente nas ciências biológicas, associado à ideia de estágios de crescimento e/ ou complexificação dos seres ou comunidades biológicas. Esse conceito passou a ser aplicado nas sociedades humanas recentemente. Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento foi e vem sendo utilizado, na maioria das vezes, associado às ideias de evolução, crescimento, progresso, modernização, inovação tecnológica, bem-estar e outros conceitos similares.

O principal marco do que alguns passaram a chamar de o paradigma da “economia do desenvolvimento” é o discurso de posse do então presidente norte-americano Harry Spencer Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949. Nele, Truman distinguiu dois grupos de países — os desenvolvidos e os subdesenvolvidos — e estabeleceu como uma obrigação dos mais ricos — tendo à frente os EUA, óbvio — apoiar técnica, administrativa, financeira e militarmente os demais a alcançar um estilo de vida similar ao seu. Estavam no segundo grupo os países localizados na América Latina, na Ásia e na África.

Promover o crescimento econômico passou a ser, desde então, a visão de mundo que mais ganhou força no imaginário social, expandindo-se junto com as relações mercantis e salariais. Com ela, a natureza passou a ser vista, antes de tudo, como um meio de produção e como resposta prática diante do desafio da pobreza e da má distribuição da riqueza gerada pelas desigualdades sociais. A exploração dos recursos naturais foi colocada como um dos pilares centrais nesse processo de evolução, associada às noções de rentabilidade e eficiência econômica. É dessa época a denominada “revolução verde”, centrada na ampliação da produtividade e no aumento da rentabilidade econômica, por meio da homogeneização da natureza. É quando se acelera o desenvolvimento da tecnologia de produção e controle biológico de pragas (os agroquímicos), associado à expansão dos monocultivos agrícolas<sup>1</sup>.

Já na década de 1970, o modelo baseado na expansão do extrativismo industrial começava a dar os primeiros sinais de insustentabilidade. Por um lado, para realizar os alegados objetivos sociais; por outro, pela já perceptível degradação ambiental e socioambiental que promovia, especialmente no nível local.

Diante do risco de colapso da ideia de crescimento econômico perpétuo, é novamente na biologia que vai ser encontrada a tábua de salvação para sustentar o curso da acumulação capitalista em escala global: o conceito de desenvolvimento sustentável. Esse conceito supõe a possibilidade de extração indefinida de recursos renováveis, desde que feito atendendo ao quesito da capacidade de renovação e reprodução desse recurso. O desenvolvimento sustentável tem por objetivo conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação do ambiente, de modo a satisfazer as necessidades humanas atuais e futuras. Por intermédio dele, intenta-se salvar a ideia de desenvolvimento econômico, conciliando, nos planos conceitual e discursivo, os objetivos de acumulação e crescimento econômico com a conservação indefinida dos recursos naturais e da natureza de modo geral<sup>2</sup>.

Transcorridos 20 anos desde a realização da Conferência Rio 92, que consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável como objetivo, a expressão economia verde ganha força na cena nacional e internacional, associada a tecnologia verde, emprego verde, investimento verde e outros. Ela está cada vez mais presente em discursos corporativos, governamentais, de agências internacionais e no âmbito da chamada sociedade civil brasileira e internacional. Aqui e acolá, ela aparece inserida em falas e textos associada a mercadorias e serviços ecossistêmicos, com a geração de emprego e renda, ou relacionada a novas modalidades de financiamento e doação financeira. De maneira aparentemente caótica, o termo vai sendo disseminado e adotado em diferentes meios. Tem ganhado espaço na grande mídia, nas revistas descoladas e de moda, e até na imprensa esportiva, de olho nas oportunidades e desafios dos megaeventos de 2014 e 2016.

A chamada economia verde é um dos temas centrais da Conferência Rio+20, evento internacional a ser realizado no Rio de Janeiro em meados de 2012. É parte também dos temas promovidos pelo governo federal na preparação da posição oficial do País para essa Conferência. Em consulta recente, chamada de “diálogo informal com organizações da sociedade civil”, o Ministério do Meio Ambiente informava serem dois os temas centrais da Conferência: (i) a economia verde, no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e (ii) a estrutura institucional internacional para o desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>.



Ver Escobar, A. La invención del desarrollo (Bogotá: Editorial Norma, 2006) e Sachs, W. (ed.) O dicionário do desenvolvimento (Petrópolis: Editora Vozes, 2000).



O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu formalmente no campo da cooperação internacional ao desenvolvimento com o “Relatório Brundtland”, intitulado Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987).



Para articular a participação do Brasil na Conferência, foi instituída a Comissão Nacional da Rio+20 (Decreto 7.495, de 7 de junho de 2011). Essa comissão é presidida pelo Ministério das Relações Exteriores, com a participação dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), da Fazenda (MF) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDA), responsáveis pela elaboração da contribuição brasileira nas áreas ambiental, econômica e social, respectivamente.

Dessa perspectiva, está em jogo pensar em um novo padrão de produção e consumo, um padrão que contribua para a afirmação de um modelo de desenvolvimento em que os negócios sejam capazes de gerar crescimento econômico, mais empregos e mais renda, ao tempo em que se avança na conquista da sustentabilidade; priorizar investimentos e gastos governamentais em áreas que estimulam o “esverdeamento” de setores econômicos e corrigir subsídios onerosos e prejudiciais em todos os setores; incorporar novos critérios e indicadores de contabilidade e medição de crescimento, progresso, riqueza e bem-estar. Isso é parte do que tem sido chamado de uma “Agenda Verde do Desenvolvimento”<sup>4</sup>.

De outro lado, persiste a dúvida sobre se a chamada economia verde, promovida por instituições como o Banco Mundial e outras entidades internacionais, muitas organizações sociais, ambientais, empresariais, financeiras e de trabalhadores do campo e das cidades, configura ela mesma uma evolução em relação à noção de desenvolvimento sustentável. Ou se, ao contrário, trata-se da clássica racionalidade econômica e do economicismo ressuscitados, dotados de novos significados e definições, e com feições rejuvenescidas, dando um novo sopro de vida à visão de mundo e ao agir capitalista.

### PARA ESVERDEAR O CAPITALISMO BRASILEIRO

Como parte do processo de preparação do País para a próxima Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+20, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão de assessoramento da Presidência da República, articulou um amplo leque de organizações e fóruns da sociedade civil brasileira. O grupo foi responsável por elaborar e subscreveu, em outubro passado (2011), o documento intitulado “Acordo para o Desenvolvimento Sustentável”<sup>5</sup>.

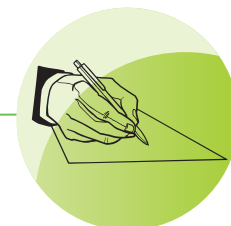
O documento gerado por iniciativa do CDES sintetiza e aponta um conjunto interessante e importante de desafios e estratégias para o desenvolvimento sustentável, ao Brasil e aos países de modo geral, bem como para a governança multilateral. Ele permite perceber, entre outras coisas, que a predominância do modelo baseado na uniformização da natureza está produzindo obstáculos à acumulação do capital, por razões sociais e ecológicas.

O capitalismo parece estar entrando em uma nova fase, baseada em um processo de acumulação relativamente mais flexível e atento à diversidade nos domínios biológico e social. Um novo consenso capitalista está em gestação. Entusiastas desse processo argumentam que a maior penetração do discurso do desenvolvimento sustentável e da conservação da biodiversidade no meio social é um reflexo dessa tendência de “esverdeamento” da economia. É possível que sim, que o tempo mostre ser essa uma tese verdadeira. O problema real, no entanto, é que ainda nos encontramos imersos em um contexto com reduzidas margens para grandes entusiasmos.

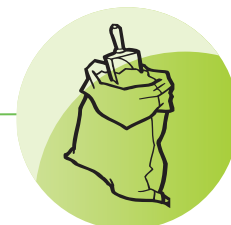
A condição de dependência da região sul-americana em relação à economia extrativista (e no Brasil não é diferente) cresce à medida que se aprofunda a dependência das economias nacionais das exportações de produtos primários e intensivos em recursos naturais. Hoje, quase 82% das exportações do Brasil para a China, seu maior parceiro comercial, são commodities, principalmente produtos agrícolas e minerais. Na Argentina esse percentual alcança a casa dos 90%<sup>6</sup>.



Ver Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza (PNUMA, 2011), disponível em: [http://www.pnuma.org.br/arquivos/EconomiaVerde\\_Resumo-dasConclusoes.pdf](http://www.pnuma.org.br/arquivos/EconomiaVerde_Resumo-dasConclusoes.pdf).



Ver <http://www.cdes.gov.br/noticia/25375/cdes-encaminha-acordo-para-o-desenvolvimento-sustentavel-a-comissao-nacional-que-organiza-a-rio20.html> (Acessado em 02/11/2011).



Ver As relações do MERCOSUL com Estados Unidos e China ante o deslocamento do centro dinâmico mundial (Brasília: IPEA, 2011), em [http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/comunicado/111115\\_comunicadodoipea121port.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/comunicado/111115_comunicadodoipea121port.pdf).

Isso está produzindo situações de crescente insustentabilidade: aumento da pressão sobre áreas de proteção ambiental; continuação da expansão do desmatamento e da degradação ambiental por praticamente todos os biomas; intensificação do uso de “defensivos agrícolas”, com impacto na natureza e nas condições de vida e de saúde das pessoas que comem alimentos produzidos nessas condições; aceleração da erosão da biodiversidade, nos últimos tempos, agravada pelas mudanças no clima, etc.

Como constatado por estudos recentes promovidos pelo Centro Latino-americano de Ecologia Social (CLAES), durante os últimos anos se observou que a deterioração da biodiversidade persiste e em alguns casos se agrava na região, enquanto o ritmo de medidas de proteção ambiental não tem permitido compensar de maneira efetiva as perdas dos ecossistemas silvestres, os elevados ritmos de deflorestação, nem as ameaças de desaparecimento de espécies da flora e da fauna <sup>7</sup>.

Infelizmente, o Brasil não escapa da tendência verificada em outros países da região sul-americana. Apesar do avanço na identificação e no reconhecimento de uma grande extensão de territórios no País, as áreas protegidas enfrentam sérias ameaças, e com elas as populações que nelas vive. Em sua maioria, essas ameaças são produto da implementação de outras políticas públicas, em associação ou não com o setor empresarial privado, sobretudo aquelas que buscam na exploração e na extração de recursos naturais e na geração de energia os meios necessários ao chamado desenvolvimento ou crescimento econômico.

### ÁREAS PROTEGIDAS EM RISCO

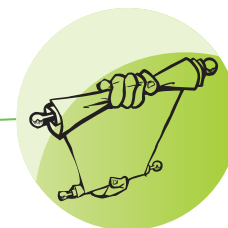
No Brasil, o conceito de áreas protegidas inclui as Unidades de Conservação (UCs) e os Territórios de Ocupação Tradicional: as Terras Indígenas e os Territórios Remanescentes de Quilombo. Esses são os dois principais grupos de áreas protegidas incluídos no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) <sup>8</sup>. Criado em 13 de abril de 2006, por intermédio do Decreto nº 5.758, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o PNAP visava originalmente estabelecer no País um sistema abrangente e representativo de áreas terrestres e marinhas a serem protegidas pelo poder público.

O PNPA resultou de um processo de construção que contou com a participação de setores governamentais, de organizações da sociedade civil, de ambientalistas e de povos indígenas e de comunidades tradicionais. Entre os muitos desafios enfrentados, um foi conjugar o objetivo de redução da taxa de erosão da biodiversidade, compromisso assumido pelo País na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), com os interesses, as necessidades e os direitos das comunidades locais. Articular e criar sinergias entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), as Terras/Território Indígenas, as Terras/Territórios de Quilombos e os demais espaços especialmente protegidos, como as áreas de preservação permanente (APPs) e as reservas legais, em uma abordagem ecossistêmica, era tudo o que muitos queriam e almejavam <sup>9</sup>.

Quando surgiu, em 2006, o Plano tinha como objetivo principal criar, até 2015, um amplo sistema de áreas protegidas, articulando os três níveis de governança do Estado nacional (federal, estadual e municipal). Sua concepção e o processo de gestão foram orientados e caminharam no sentido de estabelecer



Ver CLAES, Ambiente y desarrollo en América del Sur 2009/2010. Tendencias y emergentes en cambio climático, biodiversidad y políticas ambientales (Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social, 2010).



O decreto está disponível em: [www.mma.gov.br/estruturas/240/\\_arquivos/decreto\\_5758\\_2006\\_pnap\\_240.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/decreto_5758_2006_pnap_240.pdf).



A publicação organizada por Fany Ricardo, intitulada Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições (São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004), dá uma boa medida dos desafios. Mais recentemente, em 2011, o mesmo Instituto, em parceria com o IMAZON, lançou a publicação Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios.

uma política intersetorial de governamentalidade sobre parcelas do território consideradas estratégicas do ponto de vista da biodiversidade e das populações humanas que nelas vivessem. Incluía ações destinadas a regularizar, proteger, disciplinar, administrar, planejar e gerar conhecimento, dentre outras finalidades, de maneira que fosse assegurada a conservação e o uso sustentável da biodiversidade nelas existente<sup>10</sup>.

Mas é preocupante o rumo que vão tomando as políticas públicas de áreas protegidas no Brasil. Passados pouco mais de cinco anos desde quando foi lançado o PNAP, um tsunami de medidas legislativas e administrativas, ou a falta delas, está pondo em risco essa importante iniciativa. Além da revisão das regras definidas no Código Florestal, de 1965, revisão que tramitou a passos largos no Congresso Nacional no último ano e que se encontra em discussão no Senado Federal, em 26 de outubro passado os ministros da Justiça (MJ), do Meio Ambiente (MMA), da Saúde (MS) e da Cultura (Minc) assinaram a Portaria Interministerial nº 419. Essa portaria tem por objetivo “agilizar” o andamento dos processos de licenciamento ambiental envolvendo obras com impacto em unidades de conservação e territórios de povos indígenas e quilombolas. Estão em risco os direitos sociais, culturais, econômicos e políticos conquistados por comunidades e povos que vivem nas áreas protegidas, como também os direitos da Natureza, sujeito de direitos a quem, com o PNAP, se quis dar uma proteção especial.

Outra proposição legislativa preocupante aprovada na mesma data, em 26 de outubro, dessa vez no Senado Federal, é o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 1/10, que regulamenta a competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios quanto à proteção, ao uso e à conservação de recursos naturais. O foco da atuação dos órgãos ambientais dos respectivos entes federados — conforme parecer favorável da senadora Kátia Abreu (PSD-TO) aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em maio do ano passado — deverá ser a política de licenciamento e fiscalização ambiental. Aos municípios, por exemplo, o dispositivo estabelece poderes de aprovar a supressão e o manejo de vegetação em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela administração local.

No Senado também tramita Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 215, que prevê que o Congresso Nacional tenha competência exclusiva para aprovar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e ratificar as demarcações já homologadas. Como o projeto anterior, este resulta da articulação da bancada ruralista, que pretende colocar em cheque o processo de reconhecimento e titulação dos territórios indígenas e a criação de unidades de conservação.

Além disso, há, hoje, em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, 11 Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que preveem que o Congresso Nacional deverá se manifestar sobre a demarcação de terras indígenas, quilombolas e unidades de conservação, que atualmente são demarcadas por decreto da União. Os promotores dessas proposições alegam que seu objetivo não é impedir ou dificultar a criação de novas áreas, mas “acabar com a situação de insegurança jurídica que cerca o produtor rural”.



Sobre a evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil: [www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf](http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf).

## ÁREAS PARA CONSERVAR A NATUREZA

O SNUC, como é mais conhecido o Sistema Nacional de Conservação da Natureza, foi instituído pela Lei Federal nº 9.985/00. Ele inclui e idealmente busca integrar diversas categorias de unidades de conservação – criadas e de responsabilidade do Estado nacional nos níveis federal, estadual e municipal –, subdivididas em dois conjuntos:

- as de Uso Sustentável (UCUS) – aqui estão as Áreas de Proteção Ambiental (APA); Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Florestas Nacionais (FN); Reservas Extrativistas (RESEX); Reservas de Fauna; Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Nessas áreas se busca compatibilizar o “uso sustentável” dos recursos naturais existentes com a “conservação da natureza”; a exploração e o aproveitamento econômico direto são permitidos, desde que de forma planejada e regulamentada; e
- as de Proteção Integral (UCPI) – aqui estão incluídas as categorias Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; e Refúgio de Vida Silvestre. A prioridade é garantir a “conservação da biodiversidade”, a preservação integral da biota e dos demais atributos naturais existentes nos limites. A pesquisa científica é permitida, desde que autorizada pelo órgão público responsável, e algumas admitem a visitação pública para objetivos educacionais amplos ou restritos, sujeita às normas estabelecidas pelo órgão responsável e àquelas previstas em regulamento.

De um total de 307 unidades de conservação federais hoje regularizadas, as de uso sustentável são em número de 169 e somam 38.023.293 hectares; já as 138 unidades federais de proteção integral somam um total de 36.262.387 hectares de área. Em 2009, as unidades de conservação (UCs) estaduais eram em número de 532. Na Amazônia Legal, há 308 UCs regularizadas, sendo 132 federais e 308 estaduais, que juntas somam 123.911.352 hectares. As UCs representam 13% da área do território brasileiro e compreendem aproximadamente 25% da área do bioma amazônico <sup>11</sup>.

Mas muitas UCs não saíram do papel ou são “mantidas”, de forma bastante precária, em um nível bastante aquém do necessário para promover alguns dos objetivos que justificam sua criação: a conservação da biodiversidade, seu objetivo primeiro; a redução das emissões de gases de efeito estufa; os danos à saúde humana relacionados à degradação ambiental; e a promoção do desenvolvimento local sustentável. Enquanto para algumas é aguardada a realização de estudos sobre seu potencial uso econômico, para outras são esperadas, de parte do Estado, a implementação de ações tais que a conservação dos ecossistemas gere renda e empregos às populações locais e sustentabilidade financeira para a manutenção das Unidades. Além disso, há várias em que é necessário alinhar outras políticas públicas, como educação, saúde e infraestrutura, a fim de gerar uma efetiva melhora na qualidade de vida das populações locais.



Fonte: Instituto Socioambiental.  
Consulta realizada em 01/11/2011  
(<http://uc.socioambiental.org/>).

## TERRAS/TERRITÓRIOS DOS POVOS INDÍGENAS

O reconhecimento e a titulação dos territórios dos povos indígenas (ou originários) têm como referência a Constituição Federal de 1988. No artigo 20, as terras indígenas são definidas como os territórios da União sobre os quais é reconhecido o direito indígena à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos neles existentes. Ao Estado nacional cabe promover seu reconhecimento, por ato declaratório que faça conhecer seus limites, assegurando sua proteção e impedindo a ocupação por terceiros. Além disso, no artigo 231, a Constituição reconhece aos povos indígenas direito aos seus respectivos territórios. Aí devem ser incluídas, diz a Lei, as terras habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. O processo de reconhecimento formal tem por base o estabelecido pelo Estatuto do Índio, de 1973, acrescido do disposto no Decreto nº 1.775/1996.

Na contramão deste processo, no dia 31 de outubro de 2011, o ministro da Justiça editou a Portaria nº 2.498/2011, na qual fica estabelecido que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) deve convocar os entes federados nos quais se localizem as terras indígenas ainda não demarcadas, para que indique “pessoal técnico” a fim de acompanhar os procedimentos demarcatórios. Pela experiência, isso certamente ocasionará maiores obstáculos ao reconhecimento e à titulação dos territórios indígenas.

Ainda que a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) tenha sido ratificada pelo Estado brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143/2002, que está em vigor no País desde meados de 2003, vários direitos ali assegurados aos povos indígenas (como a autodeterminação, a autonomia territorial e a aplicação da consulta prévia, livre e informada, sempre e quando atos administrativos e legislativos os afetem ou a seus territórios) são desconsiderados ou são tratados de maneira displicente. No fundo, as forças político-sociais promotoras das relações assimétricas e do colonialismo interno, elementos fundantes do Estado brasileiro e das instituições e práticas no relacionamento com os povos indígenas e territórios, estão intactas e foram fortalecidas na última década. A composição e a atuação do Congresso Nacional são uma expressão disso.

A seguir, apresentamos um quadro atualizado da situação de reconhecimento e titulação das Terras/Territórios dos povos indígenas no País.

AO ESTADO NACIONAL CABE PROMOVER SEU RECONHECIMENTO, POR ATO DECLARATÓRIO QUE FAÇA CONHECER SEUS LIMITES, ASSEGURANDO SUA PROTEÇÃO E IMPEDINDO A OCUPAÇÃO POR TERCEIROS.

MAIORES OBSTÁCULOS AO RECONHECIMENTO E À TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS.

DIREITOS ASSEGURADOS COMO: AUTODETERMINAÇÃO, A AUTONOMIA TERRITORIAL E A APLICAÇÃO DA CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA, SEMPRE E QUANDO ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS OS AFETEM OU A SEUS TERRITÓRIOS.

**TABELA 1: SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL**

SITUAÇÃO	Nº TIS	EXTENSÃO (HECTARES)
Em identificação	131	9.964
Com restrições de uso a não indígenas	5	842.022
<b>Total</b>	<b>136 (20,21%)</b>	<b>851.986 (0,76%)</b>
Identificada	17 (2,53%)	1.696.471 (1,52%)
Declarada	68 (10,10%)	4.888.224 (4,38%)
Reservada	22	138.665
Homologada	30	5.549.675
Reservada ou Homologada com Registro CRI e/ou SPU	400	98.289.838
<b>Total</b>	<b>452 (67,16%)</b>	<b>104.129.328 (93,33%)</b>
<b>Total Geral</b>	<b>673 (100%)</b>	<b>111.566.009 (100%)</b>

(Fonte: Instituto Socioambiental, 21/11/2011)

Além das 131 terras indígenas em situação de identificação, a Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (APIB) estima em pelo menos 346 o número das Terras reivindicadas pelos povos indígenas, mas que não tiveram iniciados, por parte do órgão indigenista oficial, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), os procedimentos administrativos necessários para o seu reconhecimento. Esse dado é no mínimo preocupante, pois tem crescido o índice de casos de violência contra os indígenas, agravados pela implantação de grandes obras de infraestrutura do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelas ações do Programa Terra Legal na Amazônia <sup>12</sup>.

De outro lado, grande parte das terras indígenas homologadas encontra-se de alguma forma invadida. O extrativismo mineral e madeireiro, a atividade pesqueira e a caça clandestina, a ocupação por posseiros e fazendeiros de parcelas do território indígena reconhecido e o “arrendamento” de parcelas de território para plantio de monoculturas (soja, cana-de-açúcar etc.) e criação de gado bovino estão presentes do Norte ao Sul do País. A Terra Indígena Xavante Marãiwatsédé, no Mato Grosso (MT), é um exemplo da morosidade do Estado nacional em cumprir com seu dever, a desintrusão de todos os não indígenas do território homologado desde 1998 <sup>13</sup>.

Há também várias terras indígenas tituladas cortadas por estradas, ferrovias, linhas de transmissão de energia elétrica e gasodutos. Várias tiveram parcelas inundadas por reservatórios de usinas hidrelétricas (UHE), e outras tantas apresentam menor disponibilidade de água pelo mesmo motivo (a jusante da barragem). A contaminação por agrotóxicos, por mercúrio e por lixo urbano e industrial é outro problema enfrentado pelas populações em várias terras indígenas. Tudo isso em quase completo desrespeito ao direito de autodeterminação e autonomia territorial indígena.

No informe de aplicação das normas internacionais do trabalho (2011), a Comissão de Especialistas em Aplicação de Convenções e Recomendações, instituída pelo Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho



Ver <http://blogapib.blogspot.com/2011/11/manifesto-publico-de-organizacaoes.html?sref=fb>.



Ver [www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=5720](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=5720).

(OIT), reunido em Genebra de 25 de novembro a 10 de dezembro de 2010, expressou preocupação com cinco situações sem participação nem consulta prévia aos povos indígenas afetados; são elas: 1) hidrelétrica de Belo Monte; 2) transposição do Rio São Francisco; 3) Projeto de Lei nº 2540/2006, que propõe autorização para uma hidrelétrica na Cachoeira de Tamanduá, no rio Cotíngio, na Terra Indígena Raposa Serra do Sol; 4) situação de confinamento de 12.000 indígenas Guarani-Kaiwoá na Terra Indígena de Dourados, que vivem na miséria total e em local no qual se implementam projetos e políticas sem nenhuma consulta aos indígenas nem participação deles; e 5) mineração na Terra Indígena dos Cinta-Largas, onde terá forte impacto a lei sobre mineração em trâmite no Congresso Nacional, sem consulta a esse povo. Diante disso, a Comissão solicitou ao governo detalhadas informações sobre os casos em questão, assim como que responda aos comentários de 2005, o que não teria ocorrido até aquela data.

Por fim, aos povos indígenas está em discussão, desde 2005, a criação de uma política governamental de apoio à gestão ambiental e territorial das terras indígenas, juntamente com um programa de ação específico. Ao que se sabe, o decreto criando tal Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) encontra-se na Presidência da República, aguardando ser assinada pela presidenta Dilma Rousseff. No papel, a política teria por objetivo “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras 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 a autonomia deles e formas próprias de gestão territorial e ambiental”.

No entanto, ainda que o desenho da PNGATI tenha se dado com participação social, as consultas realizadas por nós em eventos indígenas recentes captam certa ambiguidade nas expectativas entre as pessoas para quem, em tese, ela se destina: ao mesmo tempo em que se espera dela apoio e incentivo às iniciativas de gestão territorial e ambiental em curso em várias terras indígenas, há um temor real de ela se transformar em mais um mecanismo de controle (“governamentalidade”) das populações e dos recursos naturais existentes nos territórios indígenas. Ou, ainda, de ela ser utilizada pelo governo federal, em um contexto de negociação política com os povos indígenas, como moeda de troca por uma ou outra concessão legal ou administrativa. Entre as metas contidas no PPA 2012-2015 do governo federal, a aprovação de uma lei que “regulamente” a atividade de mineração nos territórios indígenas vem sendo considerada uma prioridade para setores influentes e de peso no Poder Executivo e no Legislativo federal.

## TERRAS/TERRITÓRIOS QUILOMBOLA

O processo de reconhecimento e titulação dos territórios das comunidades constituídas por população negra rural e urbana ainda está bem aquém das expectativas geradas com a publicação do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Entre 1995 e 21/11/2011, de um total de 3.524 comunidades quilombolas mapeadas pela FCP, somente 189 tiveram suas terras tituladas por meio de 120 títulos de terra. No total, estão titulados 108 territórios <sup>14</sup>.

Soma-se a isso a seguinte situação: as comunidades que tiveram esse direito confirmado estão hoje sendo constrangidas ao pagamento do Imposto Ter-



Fonte: DFG/INCRA. Consulta realizada em 21/11/2011 (<http://www.incra.gov.br>).

ritorial Rural (ITR). Diante dessa situação, várias estão sob ameaça de perder a terra, único bem e base do sustento das famílias, por impossibilidade material e financeira de atender à exigência. Há, portanto, uma dupla omissão do Estado brasileiro em relação às comunidades quilombolas: a primeira é atuar com morosidade na titulação das terras quilombolas; a segunda é a falta de iniciativa demonstrada até esse momento para solucionar o problema do ITR.

A obtenção do título da terra em nome da associação que legalmente representa a comunidade quilombola é a última etapa de um rito que tem início com a abertura do processo administrativo no âmbito do INCRA. Com base na Instrução Normativa 57, do INCRA, de 20 de outubro de 2009, cabe às comunidades interessadas encaminhar à Superintendência Regional do INCRA do seu estado uma solicitação de abertura de procedimentos administrativos visando à regularização de seus territórios. Segundo dados do INCRA, a situação em 21/11/2011 é a seguinte:

- 1.088 processos abertos em todas as Superintendências Regionais, à exceção de Roraima, Pará e Acre;
- 144 editais de Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs) publicados, totalizando 1.577.335,1651 hectares e beneficiando 20.387 famílias;
- 68 portarias de Reconhecimento do Território Quilombola publicadas no Diário Oficial da União e do Estado, totalizando 309.060,0338 hectares reconhecidos em benefício de 5.919 famílias;
- 42 decretos de Desapropriação por Interesse Social publicados, desapropriando 484.344,1560 ha em benefício de 5.398 famílias.

Os dados oficiais informam que existem atualmente 120 títulos emitidos pelo INCRA, pela SPU, pela FCP ou por órgão estadual, que dão forma legal a 108 territórios quilombolas. Um total de 987.935,9873 hectares foi colocado à disposição de 189 comunidades, que totalizam 11.918 famílias. Os títulos emitidos entre 1995 e 2010 estão assim distribuídos:

**TABELA 2: TÍTULOS EMITIDOS ENTRE 1995 E 21/11/2011**

PERÍODO	1995 A 2002	2003 A 05/09/2011
Títulos	45	75
Área (hectares)	775.321,1193	212.614,8680
Territórios	42	66
Comunidades	90	99
Famílias	6.771	5.147
Órgão expedidor	FCP (13), FCP/INTERBA/CDA-BA (2), INCRA (6), ITERPA (16), ITERMA (4), ITESP (3) e SEHAF-RJ (1). Destes, dois títulos do ITERPA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA	INCRA (15), INTERPI/INCRA (5), SPU (2), ITERPA (30), ITERMA (19), ITESP (3) e IDATERRA-MS (1). Destes, 16 títulos do ITERPA e 14 do ITERMA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA.

Na Amazônia, o estado com o maior número de titulações de terra no período em questão foi o Pará, com 33 títulos; a ele segue o estado do Maranhão, com 19 títulos de terra. No total, 55 territórios quilombolas foram titulados no período nessa região.

## DADOS ORÇAMENTÁRIOS E TENDÊNCIAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS

A seguir apresentaremos um balanço do gasto do governo federal com os dois principais grupos de áreas protegidas incluídos no Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), as Unidades de Conservação (UCs) e os Territórios de Ocupação Tradicional, ou seja, as Terras Indígenas e os Territórios Remanescentes de Quilombo.

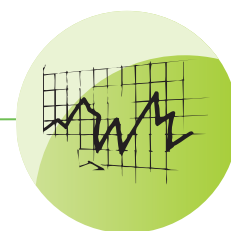
### a) Unidades de Conservação

O Ministério do Meio Ambiente estimou em 2009 que, para o SNUC alcançar um patamar mínimo de estruturação, seriam necessários R\$ 611 milhões em investimentos em infraestrutura e planejamento no sistema federal e cerca de R\$ 1,18 bilhão nos sistemas estaduais. Além desse investimento inicial de estruturação, seria necessário ainda um gasto corrente anual da ordem de R\$ 543 milhões para manter o sistema federal e de R\$ 361 milhões para os sistemas estaduais. Entretanto, salientam os autores, os valores disponíveis nos orçamentos da União e dos estados têm estado muito abaixo disso. Um exame do desempenho orçamentário do governo federal nos últimos quatro anos indica que essa meta está difícil de ser alcançada no volume e na velocidade necessária <sup>15</sup>.

A seguir, escolhemos dois programas identificados mais diretamente com a promoção e a proteção da biodiversidade, e particularmente das unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, com vistas a esmiuçar um pouco a quantas anda a execução orçamentário-financeira. São eles (i) Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros; e (ii) Comunidades Tradicionais. Dois ministérios participam da execução desses programas: o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

É no programa de Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros (CRBB) que estão localizadas as principais ações orçamentárias responsáveis pela criação e gestão de áreas protegidas, nos cinco ecossistemas assim denominados: (i) Mata Atlântica e Pampas; (ii) Cerrado e Pantanal; (iii) Caatinga; (iv) Costeiro e Marinho; e (v) Amazônico. Como poderá ser visto a seguir, houve um substantivo aumento no orçamento destinado a esse programa entre 2008 e 2011, alcançando em 2010 o maior valor autorizado, bem como o maior valor liquidado (gasto), respectivamente, R\$ 234,260 milhões e 111,683 milhões. Mas com exceção de 2009, o efetivamente investido não superou a casa dos 50% em relação ao autorizado.

## TABELA 3: PROGRAMA CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DOS BIOMAS BRASILEIROS



Ver Gurgel, H. C. et al. "Unidades de Conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento", Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 3 (Brasília: IPEA, dezembro/2009).

ANO/ÓRGÃO		FNMA	ICMBio	MMA	TOTAL
2008	Autorizado	119.700	37.784.171	63.137.745	101.041.616
	Liquidado	118.397	32.383.988	14.587.845	47.090.230
2009	Autorizado	100.000	61.173.729	20.337.683	81.611.412
	Liquidado	0	57.382.602	9.733.273	67.115.875
2010	Autorizado	4.241.685	230.018.334	0	234.260.019
	Liquidado	1.759.780	109.923.273	0	111.683.053
2011	Autorizado	1.889.398	184.110.305	19.269.926	205.269.629
	Liquidado	79.572	24.610.445	2.483.064	27.173.081

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal. Consulta realizada em 25/10/2011.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é onde se aloja a maior parte do recurso financeiro para o programa. Criado pela Lei 11.516/2007 como uma autarquia integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio tem, entre suas atribuições, a criação, a implementação e a gestão das Unidades de Conservação federais, e a pesquisa e a aplicação de estratégias de conservação da flora e da fauna por meio dos Centros Especializados de Pesquisa e Conservação. Também apoia aproximadamente 500 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Em 2011, foi autorizado ao Instituto um orçamento total de R\$ 567,888 milhões, tendo-se utilizado até 15 de outubro cerca de R\$ 290,096 milhões, dos quais R\$ 241,413 milhões na ação de apoio administrativo. Para a execução das ações que integram o programa Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros, o Instituto teve autorizado um orçamento de R\$ 184,110 milhões. Desse total, até 15 de outubro, haviam sido liquidados somente R\$ 24,610 milhões (13,36%). Em termos orçamentários, esse é o principal programa do ICMBio.

O Programa Comunidades Tradicionais, destoando das expectativas, tem recebido pouca atenção, o que é visível no montante de recurso financeiro a ele destinado e no desempenho do gasto no período de 2008-2011. Por sinal, houve um substantivo decréscimo no recurso disponibilizado e no gasto ao longo do período. Iniciou com um orçamento de R\$ 85,178 milhões (em 2008), chegando ao ano de 2011 com pouco mais de R\$ 14,168 milhões de orçamento autorizado. Desse total, até 25/10/2011, havia sido liquidado R\$ 1,820 milhão (12,84%).

**TABELA 4: PROGRAMA COMUNIDADES TRADICIONAIS**

ANO/ÓRGÃO		IBAMA	MMA	ICMBio	MCT	TOTAL
2008	Autorizado	2.400.000	69.232.534	13.145.930	400.000	85.178.464
	Liquidado	73.510	19.147.666	6.574.672	99.650	25.895.498
2009	Autorizado	0	9.159.884	7.462.230	200.000	16.822.114
	Liquidado	0	2.552.057	4.694.459	200.000	7.446.516
2010	Autorizado	0	5.550.500	7.000.000	200.000	12.750.500
	Liquidado	0	2.264.861	672.319	0	2.937.180
2011	Autorizado	0	12.768.100	1.200.000	200.000	14.168.100
	Liquidado	0	1.425.259	395.165	0	1.820.424

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal. Consulta realizada em 25/10/2011.

Sob a alegação de dificuldade de gestão, sustentação financeira etc., o governo federal está optando por desenvolver e implementar uma política de concessões da gestão e da exploração econômica de Unidades de Conservação (UCs) federais para terceiros. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) assinaram, no mês de outubro passado, um acordo com esse fim. A intenção anunciada é divulgar o primeiro edital antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Estão na lista, como “projetos piloto”, os parques nacionais de Jericoacoara e de Ubajara (CE), os parques nacionais de Sete Cidades e da Serra das Confusões (PI) e os parques nacionais de Anavilhanas (AM), Lençóis Maranhenses (MA), Chapada dos Guimarães (MT), Fernando de Noronha (PE), Itatiaia (RJ) e Serra dos Órgãos (RJ). Além disso, não está descartada a possibilidade de as concessões se estenderem às atividades de pesquisa e ao extrativismo.

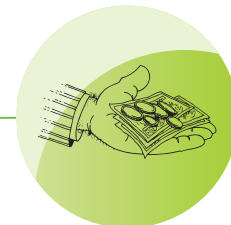
A definição sobre os modelos de negócio – se parcerias público-privadas, concessão de serviços, concessão de gestão a prefeituras e universidades ou gestão por OSCIPS, ou ainda outra forma —, isso será feito, segundo foi informado, por um grupo de trabalho a ser constituído envolvendo os dois ministérios. O desenho da nova política de gestão das UCs contará com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiará a elaboração dos projetos por meio do Fundo Multilateral de Investimentos<sup>16</sup>.

Essa política de fato não é nova. O Parque Nacional de Iguaçu (PR), por exemplo, é parcialmente concedido à iniciativa privada, que explora a área com a atividade de turismo. Também está em debate a implementação de alternativas distintas e (talvez) complementares à política acima mencionada. Por exemplo, expor as UCs, de maneira mais sistemática e dirigida, aos mecanismos de mercado associados ao pagamento por serviços ecossistêmicos (ou serviços ambientais) e REDD e REDD+. Também a exploração de produtos florestais (madeireiros e não madeireiros), isso no caso das Florestas e Reservas Extrativistas<sup>17</sup>.

No novo Plano Plurianual (PPA 2012-2015), dois programas temáticos têm destaque no leque de políticas relativas às UCs. São eles Biodiversidade, especialmente, e Florestas, preservação e controle do desmatamento e dos incêndios. No primeiro, por exemplo, está estabelecido como meta celebrar 20 contratos de concessão de direito de uso comum com organizações sociais de povos e comunidades tradicionais localizados em UCs de uso sustentável federais; criar seis redes comunitárias, implementando no total 48 sistemas comunitários de conservação e de uso sustentável da agrobiodiversidade; implantar 30 arranjos produtivos locais e 17 cadeias produtivas envolvendo produtos da sociobiodiversidade; e remunerar 70 mil famílias pela prestação de serviços de conservação de recursos naturais no meio rural (Plano Brasil Sem Miséria).

## b) Terras/Territórios dos Povos Indígenas

Nos anos de 2006 e 2007, as ações do governo destinadas aos povos indígenas estiveram concentradas em dois programas: Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas e Proteção de Terras Indígenas, Gestão



O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN ou MIF) foi criado em 1993 sob administração do BID. É a principal fonte de assistência técnica não reembolsável destinada ao desenvolvimento do setor privado na América Latina e no Caribe. O FUMIN tem uma página na internet (<http://www5.iadb.org/mif/>) na qual informa que seu propósito é “facilitar, às populações de baixa renda, as ferramentas para aumentar seus rendimentos: o acesso aos mercados e a criação das capacidades necessárias para competir nesses mercados, o acesso ao financiamento, assim como o acesso aos serviços básicos, incluindo tecnologias verdes”.



Sobre essas e outras questões, ver o documento Contribuição das Unidades de Conservação para a Economia Nacional (Brasília, UNEP-WCMC, 2011), disponível na página do MMA ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)).

Territorial e Etnodesenvolvimento. O primeiro agrupou as ações dos setores de saúde (FUNASA) e educação escolar (MEC e FUNAI), as de caráter assistencial e cultural (FUNAI e MDA) e a realização dos Jogos dos Povos Indígenas (Ministério dos Esportes). No período 2006/2007, esse programa contou com 30 ações, sendo 20 delas implementadas pela FUNAI.

O segundo programa incluiu as ações de regularização fundiária e proteção das terras indígenas (FUNAI), as voltadas para a gestão dos territórios e recursos naturais aí existentes e aquelas destinadas a alternativas econômicas para as comunidades locais (FUNAI e MMA). Esse programa teve, no período 2006/2007, 12 ações, sendo nove implementadas pela FUNAI.

No PPA 2008-2011, as ações foram reunidas em um único Programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas (PPPI), cabendo à FUNAI a responsabilidade por sua articulação e sua coordenação, em parceria com os demais ministérios e órgãos. Tal programa foi concebido para ser o carro-chefe da Agenda Social dos Povos Indígenas, apelidada de PAC Indígena, lançada pelo presidente Lula em setembro de 2007 em São Gabriel da Cachoeira (AM), com um objetivo ambicioso, porém genérico.

Ainda em execução, o PPA 2008-2011 do governo federal tem dez objetivos estratégicos, mas nenhum específico aos povos indígenas. O mais próximo que chega disso é quando afirma que pretende “fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. De outro lado, quando fala a respeito da implantação de “uma infraestrutura eficiente e integradora do território nacional”, em nenhum momento é dito que será respeitada a territorialidade indígena e a sua autonomia de decisão, antes de aprovar qualquer projeto que afete seus territórios e recursos. Ao contrário, é dito que serão implementadas medidas destinadas a agilizar e facilitar a implantação de investimentos públicos e privados em infraestrutura.

A seguir apresentamos um quadro-resumo da despesa dos dois ministérios com maior dotação orçamentária destinada aos povos indígenas: o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça. Os números aí apresentados dizem respeito somente às chamadas ações finalísticas, aquelas que proporcionam uma atenção, um bem ou um serviço direto aos indígenas. É possível verificar que entre 2006-2010 foram gastos nesses ministérios cerca de R\$ 2,844 bilhões. Esse valor equivale a aproximadamente 92,37% do que foi autorizado pelo Congresso Nacional para ser gasto nos cinco anos, de modo que R\$ 234,854 milhões retornaram ao Tesouro Nacional.

**TABELA 5: ORÇAMENTO INDIGENISTA, O GASTO EM 2006-2010**

MINISTÉRIO / ANO	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
MS/Funasa	353.157.127	372.292.481	356.363.214	393.112.987	346.883.629	1.821.809.438
MJ/Funai	82.253.283	85.427.091	257.433.952	287.436.279	310.528.110	1.023.078.715
<b>TOTAL</b>	<b>435.410.410</b>	<b>457.719.572</b>	<b>613.797.166</b>	<b>680.549.266</b>	<b>657.411.739</b>	<b>2.844.888.153</b>

Valores “atualizados” para fevereiro de 2011 pelo IPCA.

A Agenda Social dos Povos Indígenas (2008-2010), lançada pelo presidente Lula da Silva em setembro de 2007, havia previsto demarcar 127 Terras Indígenas (TIs). Segundo dados levantados na FUNAI, foram emitidos nesse período apenas 13 decretos homologatórios do Presidente da República e somente 29 TIs obtiveram portaria declaratória do MJ. Ou seja, os números ficaram aquém da meta formalmente anunciada.

Em 2010, na ação de Demarcação e regularização de TIs, foram gastos apenas 47,51% dos R\$ 25 milhões orçados, e a ação de Fiscalização de TIs não contou com qualquer recurso financeiro nesse ano, no qual houve apenas três homologações e dez TIs tiveram a portaria declaratória publicada.

Considerados grupo vulnerável e segmento social prioritário das políticas de segurança alimentar e nutricional, de combate à pobreza e de proteção e inclusão social, as comunidades locais e os povos indígenas beneficiaram-se de várias políticas e ações do MDS, desencadeadas a partir de 2003, em conjunto com outros ministérios. Uma delas foi o Programa Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades Indígenas, conhecido como Carteira Indígena. Os indígenas foram também incluídos como beneficiários do Programa Bolsa Família; em janeiro de 2011, havia 84.796 famílias indígenas sendo atendidas pelo Programa, sendo cerca de 20 mil cadastradas em 2010. Além disso, 48.600 famílias indígenas de 18 estados estavam sendo beneficiadas, em janeiro de 2011, com cestas de alimentos. Segundo o MDS, o número de Centros de Referência de Assistência Social que atendem indígenas no país havia somado 339.

Em 2011, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) liquidou, até 24 de novembro, cerca de R\$ 9,957 milhões (52,52%) dos R\$ 18,955 milhões destinados à demarcação e regularização de terras indígenas, e foram declarados apenas três territórios como terras indígenas e três terras indígenas obtiveram a homologação da presidente Dilma Rousseff. No mesmo período, apenas 35,89%, ou R\$ 6,045 milhões dos R\$ 16,842 milhões autorizados à FUNAI para executar a ação de Gestão ambiental e territorial das terras indígenas, haviam sido liquidados <sup>18</sup>.

Com uma população estimada de 817.963 pessoas (IBGE, 2010), das quais 502.783 vivendo na zona rural, os povos indígenas são contemplados no novo PPA (2012-2015) com um programa temático específico, contendo nove objetivos. Intitulado de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas no Brasil, nele o governo federal propõe realizar um gasto global de R\$ 3,676 bilhões. Em 2012, o orçamento proposto é de R\$ 793,107 milhões, dos quais R\$ 690,650 milhões para ações da Política de Saúde Indígena.

Para quem acompanha a elaboração e a execução dos planos plurianuais ao longo da última década, fica evidente que várias iniciativas contidas no PPA 2012-2015 não são de fato novas. Algumas são extensões de ações iniciadas em anos passados, outras estão ligadas a políticas de execução continuada, como é o caso da saúde indígena. Há temas novos, que emergiram com força nos últimos anos, com o REDD+ e o PSA, e que dão um novo colorido às iniciativas de gestão ambiental e territorial nas terras indígenas. Mas o que segue firme o seu rumo é a pressão sobre os chamados recursos naturais, presentes nos territórios indígenas.



Para mais detalhes do Orçamento Indigenista, consultar a página na internet do Senado Federal, no seguinte endereço: [www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/Programas\\_Sociais](http://www.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Programas_Sociais).

No tocante ao direito territorial dos povos indígenas, o governo federal estabeleceu como meta para 2012-2015 delimitar 56 terras no quadriênio, 21 na Amazônia Legal e 25 nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Prevê também emitir 45 portarias declaratórias da posse indígena de terras tradicionalmente ocupadas, o equivalente a 51% do número de portarias emitidas nos oito anos do governo Lula da Silva, e a constituição de oito reservas indígenas (“para atender os casos de maior gravidade de povos indígenas confinados territorialmente ou desprovidos de terras”). Estabelece, ainda, a meta de homologar 40 terras demarcadas, 24 localizadas na Amazônia Legal – isso equivale a 52% das homologações assinadas pelo presidente Lula. O PLOA 2012 propõe um orçamento de R\$ 20,270 milhões para a ação de delimitação, demarcação e regularização de terras indígenas.

Motivo de preocupação de uns e apreensão de outros, a mineração em terras indígenas e o licenciamento ambiental de empreendimentos aparecem no novo PPA como metas específicas do governo federal. A aprovação do Projeto de Lei que trata da regulamentação da mineração em terras indígenas é uma meta do programa Gestão Estratégica da Geologia, da Mineração e da Transformação Mineral, sob a guarda do Ministério das Minas e Energia (MME). No programa Licenciamento e Qualidade Ambiental, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o governo quer promover o que chama de “aprimoramento dos mecanismos de licenciamento de empreendimentos com impactos em terras indígenas e comunidades tradicionais”. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) também tem metas específicas para o licenciamento: além de “viabilizar a participação indígena”, diz que pretende regulamentar a sua atuação como agente interveniente nas definições do componente indígena no âmbito do licenciamento ambiental. Em nenhum momento é mencionada a aplicação do Direito de Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) dos povos indígenas, de conformidade com o estabelecido na Convenção 169 da OIT, com poder de lei no País desde 2003.

MOTIVO DE PREOCUPAÇÃO DE UNS E APREENSÃO DE OUTROS, A MINERAÇÃO E EM TERRAS INDÍGENAS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS APARECEM NO NOVO PPA COMO METAS ESPECÍFICAS DO GOVERNO FEDERAL.

### c) Terras/Territórios Quilombolas

No período 2010-2011, o Orçamento Quilombola está composto de 27 ações distribuídas em cinco programas. Dentre esses, o programa mais importante é sem dúvida o Brasil Quilombola, com nove ações. Em 2010, às 27 ações foi autorizado um orçamento de R\$ 141,026 milhões, mas somente R\$ 83,310 milhões foram efetivamente gastos (58,37%). Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) coube 43,41% do orçamento autorizado, ou seja, R\$ 61,229 milhões, dos quais foram gastos somente R\$ 33,503 milhões (54,71%). Dos R\$ 10 milhões destinados ao “reconhecimento, demarcação e titulação de áreas remanescentes de quilombo”, o INCRA gastou R\$ 4,55 milhões (45,50%); e dos R\$ 43,559 milhões para “indenizações aos ocupantes das terras demarcadas tituladas aos remanescentes de quilombos”, o INCRA utilizou cerca de R\$ 25,875 milhões (59,40%). Com as duas ações destinadas à efetivação do direito dos quilombolas a terra, R\$ 17,683 milhões deixaram de ser aplicados.

Em 2011, ao programa Brasil Quilombola foram autorizados como orçamento R\$ 55,723 milhões, sendo R\$ 6 milhões para a ação de reconhecimento e demarcação de áreas remanescentes de quilombos e R\$ 24,221 milhões para pagamento de indenizações de benfeitorias e de terras aos ocupantes de imóveis demarcados e titulados aos remanescentes das comunidades de quilombos. Em 24 de novembro, os valores liquidados, respectivamente, eram os seguintes: R\$ 18,047 milhões (74,51%) e R\$ 2,211 milhões (36,85%).

É urgente, portanto, serem tomadas as medidas necessárias para desobstruir o caminho para acelerar a regularização das terras das comunidades remanescentes de quilombos. Isso inclui rever as legislações instituídas, altamente permissivas e rentáveis ao latifúndio, um problema que está mais além da simples luta por mais orçamento ao INCRA.

Como visto acima, o passivo é grande, e, no ritmo atual, serão necessárias algumas décadas só para regularizar as terras das mais de 3.500 comunidades quilombolas já mapeadas pela FCP. Além disso, a aprovação da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que cria o programa Terra Legal e dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, amplia as ameaças aos direitos territoriais dos quilombolas.

Lamentavelmente, no novo PPA, as comunidades quilombolas não mais contam com um programa específico; na transição para o novo PPA, não mais existe o programa Brasil Quilombola. Por outro lado, constatamos que as comunidades quilombolas aparecem como público-alvo em 13 programas temáticos, em alguns casos em ações voltadas para outros grupos socioculturais, como povos indígenas, ciganos, agricultores familiares e assentados etc.

De qualquer forma, é possível dizer que há um programa temático de referência para os próximos quatro anos, que se intitula Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial, e que tem, na Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o órgão gestor responsável. A esse programa está sendo proposto, pelo governo federal, para o ano de 2012, um orçamento no valor de R\$ 73,125 milhões, e, para os três anos seguintes, mais R\$ 239,498 milhões, totalizando, no período de 2012-2015, cerca de R\$ 312,623 milhões.

Entre os objetivos desse programa está realizar a regularização fundiária das terras de comunidades quilombolas, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No período, o MDA pretende decretar de interesse social 120 territórios quilombolas; demarcar, certificar e titular os territórios desintrusados em nome das comunidades – não se comprometendo, no entanto, com números de titulação; e publicar 140 portarias, reconhecendo 64 mil hectares e beneficiando 14 mil famílias. Também pretende publicar 190 RTI-Ds, identificando 660 mil hectares e beneficiando 13 mil famílias. Além disso, pretende vistoriar e avaliar 520 mil hectares de terras inseridas nos territórios quilombolas, indenizando 250 mil hectares.

Para 2012, segundo o Projeto de Lei Orçamentário (PLOA) encaminhado ao Congresso Nacional no final de agosto passado, o Poder Executivo propõe,

**É URGENTE, PORTANTO, SEREM TOMADAS AS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA DESOBSTRUIR O CAMINHO PARA ACELERAR A REGULARI-  
ZAÇÃO DAS TERRAS DAS COMU-  
NIDADES REMANESCENTES DE QUI-  
LOMBOS. ISSO INCLUI REVER AS  
LEGISLAÇÕES INSTITUÍDAS, ALTA-  
MENTE PERMISSIVAS E RENTÁVEIS AO  
LATIFÚNDIO, UM PROBLEMA QUE  
ESTÁ MAIS ALÉM DA SIMPLES LUTA  
POR MAIS ORÇAMENTO AO INCRA.**

para a ação de Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas, um orçamento de R\$ 50 milhões; e para a ação de Reconhecimento, Delimitação, Desintrusão e Titulação de Terras Quilombolas, outros R\$ 6 milhões.

Ainda no âmbito desse programa temático, nesses quatro anos o governo diz estar comprometido com a meta de assegurar o acesso a serviços, programas e projetos governamentais a 700 comunidades quilombolas certificadas e/ou tituladas, complementada pela meta de implantar um Sistema de Monitoramento e Avaliação das ações governamentais voltadas para as comunidades quilombolas. É dito também que pretende desenvolver projetos de fortalecimento institucional das organizações representativas de comunidades quilombolas certificadas e/ou tituladas — não informando, no entanto, onde e como.

Outro programa temático que traz a problemática fundiária relacionada às comunidades quilombolas se intitula Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, também de responsabilidade do MDA. Esse programa tem, entre seus objetivos, um que nos interessa ressaltar. Esse objetivo é assim definido: identificar, discriminar e arrecadar as terras devolutas, destinar as terras públicas e executar a regularização fundiária nas terras federais e nas estaduais, em parceria com os respectivos governos, para a democratização do acesso a terra, com condições simplificadas para imóveis rurais pequenos e médios, bem como para a promoção dos direitos territoriais das populações quilombolas, povos indígenas e outras comunidades tradicionais, e contribuir para o combate da pobreza no meio rural. Lamentavelmente não há uma definição clara, concreta, dos compromissos assumidos pelo governo, apesar de haver mais de 1.500 comunidades quilombolas que aguardam do Estado a titulação das suas terras.

Por outro lado, no programa temático Agricultura Familiar, ressalta-se a dimensão produtiva e comercial que o MDA quer dar a sua ação junto às comunidades e nas terras e territórios quilombolas. Isso se manifesta na definição de duas metas específicas para quilombolas para o quadriênio 2012-2015: uma é adequar as condições de crédito às particularidades dos quilombolas; a outra é ampliar o acesso das comunidades quilombolas às políticas de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda, por meio da construção de uma proposta de ajuste e qualificação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ampliação das entidades emissoras e capacitação dessas comunidades. Inclui também criar estratégias para ampliar a comercialização de gêneros alimentícios das comunidades quilombolas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Além disso, o governo federal compromete-se, nesse programa temático, com a meta de contratar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 20 mil famílias quilombolas, indicando a intenção de que esse tenha um recorte adequado às especificidades das famílias e comunidades atendidas. Dessas 20 mil famílias, anuncia que duas mil vivem na região Norte e sete mil na região Nordeste. Também pretende implementar a meta de incentivar as Escolas Famílias Agrícolas (EFAS) a destinarem vagas exclusivas para estudantes quilombolas e qualificar 250 agen-

NO PROGRAMA TEMÁTICO AGRICULTURA FAMILIAR, RESSALTA-SE A DIMENSÃO PRODUTIVA E COMERCIAL QUE O MDA QUER DAR A SUA AÇÃO JUNTO ÀS COMUNIDADES E NAS TERRAS E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS.

tes de desenvolvimento rural para atuação nas comunidades quilombolas. Para 2012, é proposto um valor orçamentário de R\$ 4,212 milhões para implementar a ação de ATER para comunidades quilombolas.

Desenha-se, portanto, uma estratégia que passa pelo crédito, pelo acesso a mercados institucionais e não institucionais e pelo fortalecimento das capacidades humanas e sociais locais de um conjunto de famílias quilombolas. Isso, ao menos, parece se articular de maneira lógica com os objetivos do Plano Brasil sem Miséria. Segundo consta do documento que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício financeiro 2012, intitulado Mensagem Presidencial, o governo buscará, por intermédio do Plano, chegar até onde vivem os agricultores familiares assentados da reforma agrária e as populações tradicionais (extrativistas, quilombolas, ribeirinhos) em situação de extrema pobreza, “trazendo-os para uma dinâmica de inclusão produtiva”. Se isso acontecerá e como, e que impactos terá nas comunidades, só o tempo dirá!

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto buscamos mostrar o caminho que o governo federal está trilhando para sustentar as áreas protegidas no País – especialmente as unidades de conservação da natureza (UCs) e os territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais. Ao que nos parece, a solução almejada é a “solução de mercado”, a ser alcançada por meio de diferentes receitas, adequadas a cada tipo de área protegida e a cada situação particular. Se, nas décadas de 1980 e 90, o discurso da sustentabilidade se mostrou uma perspectiva interessante para fazer avançar a luta política por reconhecimento dos direitos territoriais coletivos desses povos e comunidades, assim como os direitos da natureza, hoje ele necessita ser tratado com mais cuidado. Ocorreram algumas mudanças substantivas na cena política institucional nacional, especialmente na última década. Tal discurso aparece disseminado em vários e distintos espaços sociais, políticos e econômicos, acobertando diferentes projetos e interesses. Em decorrência da natureza polissêmica das palavras desenvolvimento e sustentável, sua implementação prática como desenvolvimento sustentável aparece atrelada ao suposto melhor “desempenho técnico” e dentro das regras do jogo do sistema de mercado capitalista, sem atingir nem questionar as regras e relações de poder, de propriedade e de apropriação capitalistas, causas estruturais da degradação ambiental, da pobreza, da diferenciação social e da injustiça.



**Orçamento e Política Ambiental** é uma publicação do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com o Climate and Land Use Alliance-CLUA, Instituto Heinrich Böll e Charles Stewart Mott Foundation. Tiragem 1,5 mil exemplares. INESC – End: SCS – Qd, 01, Bloco L – 13º andar - Cobertura – Ed. Márcia – CEP. 70.307-900 – Brasília/DF – Brasil – Tel: (61) 3212 0200 - Fax: (61) 3212-0216 – E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br – Site: www.inesc.org.br. Conselho Diretor: Eva Teresinha Silveira Faleiros; Fernando Oliveira Paulino; Jurema Pinto Werneck; Luiz Gonzaga de Araújo e Márcia Anita Sprandel. Colegiado de Gestão: Iara Pietricovsky e José Antonio Moroni. Assessores: Alessandra Cardoso, Alexandre Ciconello, Cleomar Manhas, Edécio Vigna, Eliana Graça, Márcia Acioli, Ricardo Verdum, Lucídio Bicalho Barbosa. Assistente de Direção: Ana Paula Soares Felipe. Comunicação: Vênice/Gisliene Hesse.

■ É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado (a) o (a) autor (a) e que se inclua a referência ao artigo ou texto original.

## DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

O INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos, consciente das questões ambientais e sociais, utiliza papéis com certificação (Forest Stewardship Council) na impressão deste material. A certificação FSC garante que a matéria-prima é proveniente de florestas manejadas de forma ecologicamente correta, socialmente justa e economicamente viável, e outras fontes controladas.



Pretendemos com estes boletins aprofundar o diálogo com outras organizações e instituições e com quem se interessar pelos temas aqui tratados.

Envie seus comentários, críticas, sugestões ou questões para: comunicacaoinesc@inesc.org.br

**Instituições que apóiam o Inesc:**  
ActionAid, Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, Climate Works Foundation membro do Climate and Land Use Alliance (CLUA); Department for International Development (Dfid), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Banco do Brasil, Fundação Ford, Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), Instituto Heinrich Böll, International Budget Partnership, KinderNothilfe (KNH), Norwegian Church Aid, Oxfam Novib, Oxfam, União Européia, ONU Mulheres.

www.inesc.org.br