

UMA NOTA SOBRE COMUNIDADES TRADICIONAIS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

MAURO W. BARBOSA DE ALMEIDA
ROBERTO SANCHES REZENDE

A apresentação deste volume tratou suficientemente do conteúdo das contribuições ao seminário, que trazem estudos de caso de Territórios Quilombolas, Terras Indígenas e Reservas Extrativistas onde ocorrem conflitos, expulsão e resistência.

Fazemos aqui algumas observações adicionais sobre essas situações frequentes nos Parques, Estações Ecológicas e Reservas geridas por órgãos federais e estaduais, começando por destacar duas situações. A primeira é a expulsão de moradores tradicionais de seus territórios tradicionais convertidos em Unidades de Conservação, que se dá por diversos meios que vão da privação de meios de vida à violência e intimidação, amiúde com apoio de promotores públicos e organizações ambientalistas. A segunda situação é menos conhecida e diz respeito a conflitos entre demandas de moradores nessas áreas, que se dividem às vezes entre os que se identificam como “comunidades tradicionais” ou “quilombolas”, e os que reivindicam “identidades indígenas”, havendo ainda aqueles que preferem a condição de agricultores familiares inseridos nas políticas dirigidas a estes.

O que queremos ressaltar é que, no caso das comunidades tradicionais, as duas situações têm um fator em comum: as políticas inadequadas implementadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e apoiadas por parte da Procuradoria Geral da República, seguindo diretrizes consolidadas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) em 2000, e que estão em contradição direta com princípios e políticas de reconhecimento

¹ BRASIL. Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

de Povos e Comunidades Tradicionais anunciados pelo Estado brasileiro nessa mesma década no Decreto n. 6.040¹.

A EXPULSÃO DE MORADORES TRADICIONAIS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Vários casos de expulsão de moradores de territórios tradicionais são consequência da declaração de tais territórios como Unidades de Conservação de Uso Indireto, sobretudo desde o governo Jânio Quadros, e até o fim da ditadura militar. São esses os territórios habitados por comunidades tradicionais que se encontram sob pressão direta ou do ICMBio ou de ações judiciais do Ministério Público Federal (MPF) em nível estadual. A determinação de expulsar moradores tradicionais de seus territórios tradicionalmente ocupados é apoiada no Artigo 42 do SNUC, que estabelece que “as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes”, prevendo o “reassentamento das populações tradicionais” (parágrafo 1º), nos seguintes termos:

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento (BRASIL, LEI no. 9.985, de 18 de Julho de 2000).

Contudo, a exigência de realocação e de reassentamento de comunidades que não foram nem “alocadas” nem “assentadas” em territórios da tradição entra em conflito com direitos das comunidades tradicionais reconhecidos no Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 e com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho que afirma que “os povos interessados não deverão ser retirados das terras que ocupam” (artigo 16º, parágrafo 1º). Quanto ao assentamento, a mesma Convenção afirma, diferentemente do texto do SNUC,

Quando a retirada e o reassentamento desses povos forem considerados *necessários como uma medida excepcional, eles só serão realizados com seu livre consentimento e conhecimento*. Não sendo possível obter seu consentimento, essa transferência só será realizada após a conclusão dos procedimentos adequados previstos na lei nacional, inclusive após consultas públicas, conforme o caso, *nas quais os povos interessados tenham oportunidades de ser efetivamente representados* (BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, artigo 16º, parágrafo 2º, grifos nossos)².

2 Ver: Grabner, 2014.

Enquanto a contradição flagrante entre as regras do SNUC e o compromisso do Estado Brasileiro para com povos e comunidades tradicionais assumido em tratados e em programas federais não for resolvido, quilombolas e, sobretudo seringueiros, pescadores, caiçaras e outras “comunidades tradicionais” permanecerão privadas de direitos, à mercê de decisões *ad hoc* tomadas por órgãos públicos separados e baseados em dispositivos legais incompatíveis entre si. Não admira, portanto que muitas dessas comunidades busquem a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) como agência pública com mais poderes para assegurar seus direitos.

CONFLITOS INTERNOS

Há quem defenda o argumento de que conflitos internos entre moradores de Reservas Extrativistas, incluindo-se neles a frequente reivindicação de reconhecimento como “indígenas” ou “quilombolas”, é consequência da proliferação de identidades induzidas por políticas públicas. Segundo essa visão, a raiz do problema é um suposto Estado Multiculturalista. Sob esse argumento, o Estado Multiculturalista exigiria de comunidades locais a auto-identificação sob “identidades” excludentes entre si, gerando conflitos entre facções locais que poderiam classificar-se como pertencentes ao mesmo tempo a diversas categorias étnicas. A obrigação de adotar uma única categoria como dominante seria a causa de conflitos locais.

Com esse argumento, busca-se no fundo criticar as próprias Terras Indígenas, os Territórios Quilombolas, e as Reservas Extrativistas, e ainda os Assentamentos Extrativistas, como formas de distribuição de direitos com base em critérios identitários. A alternativa a tais políticas seriam políticas sociais universais, sob as quais direitos territoriais ou sociais não dependeriam de “identidades” étnicas ou territoriais.

Sem entrar na discussão dessa dimensão da questão, queremos trazer outro aspecto importante na explicação dos conflitos verificados no interior das Unidades de Conservação habitadas por comunidades tradicionais, muitas das quais buscam hoje seu reconhecimento como “povos indígenas”, para escapar assim à administração do ICMBio em favor da FUNAI. Nossa tese é simples: a razão principal para isso é a inoperância do ICMBio como agência administradora de territórios de uso tradicionais. De fato, o ICMBio, apesar do seu nome que evoca a figura de Chico Mendes, o defensor histórico de territórios tradicionais geridos por seringueiros e outras comunidades tradicionais, tornou-se um órgão de administração de unidades

de conservação ambiental distanciado de povos e comunidades tradicionais.

Antes de tratar diretamente dessa questão, cabe lembrar que as Reservas Extrativistas, no âmbito do ICMBio ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), baseiam-se legalmente em decretos presidenciais (Reservas Extrativistas [RESEX] e Reserva de Desenvolvimento Sustentável [RDS] no ICMBio) e portarias (Assentamentos Extrativistas do INCRA). Esses instrumentos legais não têm a mesma permanência que as Terras Indígenas e Territórios Quilombolas. Em segundo lugar, como já afirmamos acima, há um conflito explícito e direto entre as regras do SNUC às quais o ICMBio obedece e os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Esse conflito é agravado pelo desmantelamento dos mecanismos de gestão das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável que existiam no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) desde a década de 1990. É o ponto que passamos a comentar a seguir.

FIM DA COGESTÃO COMUNITÁRIA NAS RESERVAS EXTRATIVISTAS E RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O princípio da cogestão das Reservas Extrativistas está contido no ato de criação da primeira unidade de conservação desse tipo, conforme reivindicação das organizações de seringueiros anunciadas desde 1985:

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, 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* (BRASIL, Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990, Artigo 2º, grifos nossos).

No mesmo mês de janeiro de 1990, outro decreto dispunha que “a exploração autossustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão real de uso” (Artigo 4º), que “incluirá o plano de utilização aprovado pelo Ibama e conterà cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão inter vivos” (Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990, Artigo 4º, artigo 2º e Artigo 5º, grifos nossos)³.

³ O “Plano de Utilização a ser aprovado pelo IBAMA” não é um Plano de Manejo elaborado pelo próprio órgão federal. O Plano de Utilização da Reserva Extrativista do Alto Juruá foi realizado pela Associação de Seringueiros e Agricultores, 1989. A Associação também realizou o levantamento censitário e o mapeamento dos moradores, sempre em convênio com o IBAMA. Na década de 1990, a mesma Associação conduziu, em cooperação com o Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT/IBAMA) e apoio em convênios com universidades, várias atividades que iam da fiscalização ao monitoramento, incluindo-se aí projetos de saúde e de fortalecimento econômico (cf. ALMEIDA; PANTOJA, 2004).

Em conflito com essa orientação para a autogestão democrática das Reservas e RDS posteriores, o SNUC extingue em 2000 a possibilidade de gerir as Reservas por convênios, instituindo em seu lugar o Conselho Deliberativo como órgão gestor. Eis o que diz o SNUC, em conflito direto com o que reza o Decreto nº 98.863 citado acima:

A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (BRASIL, Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000, Artigo 18, parágrafo 2, grifos nossos).

Com esse infeliz dispositivo, as Reservas Extrativistas passam na prática a ser regidas pelo chefe de Unidade, que é escolhido pelo ICMBio sem consulta aos residentes. O “chefe” preside o Conselho Deliberativo, que convoca quando entende. Já o Conselho Deliberativo reúne “representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área”.

Na prática, isso significa um conjunto heteróclito de conselheiros formado por pessoas sem representatividade entre as comunidades e escolhidos por intermédio do ICMBio.

O Conselho é dividido entre representantes locais e representantes externos, e pode incluir prefeitos, delegados de

polícia, fazendeiros, comerciantes e representantes de ONGs. Além do mais, o Conselho é presidido pelo próprio chefe de Unidade, a quem cabe o voto de desempate sobre questões polêmicas. Tais Conselhos não conseguem se reunir regularmente e são inteiramente inócuos para gerir de fato uma Reserva Extrativista ou uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Além do mais, eliminam qualquer autoridade de Associações ou outros coletivos locais. Dessa maneira, os moradores se veem de fato à mercê do poder de “chefes” nomeados pelo ICMBio que são via de regra biólogos inexperientes, aprovados em concursos públicos que não exigem conhecimentos ou formação especial nas dimensões sociais, culturais e institucionais de Unidades de Conservação habitadas por povos e comunidades tradicionais. À luz dessa situação devem ser lidos os relatos de protestos de comunidades locais contra o arbítrio de gestores de Unidades de Conservação.

O segundo evento importante foi a extinção do Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT) que havia sido criado em 1992 como uma instância do mais alto nível no interior do IBAMA a fim de atuar com independência face às diretorias das demais Unidades de Conservação, com acesso imediato ao Presidente do órgão, e atuando em comunicação com o Conselho Nacional de Seringueiros⁴.

O CNPT foi extinto sem anúncio prévio, e não foi substituído por nenhuma unidade similar. Em lugar desse órgão de cogestão federal das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, instituiu-se a “gestão transversal” das Unidades de Conservação, que significa que todas as Unidades de Conservação, de uso Direto (Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, estas destinadas a terceirização para exploração comercial de madeira) e de uso Indireto (Parques e Estações Ecológicas), passam a ser geridas pelas mesmas diretorias. A um só tempo, desaparece, no interior do ICMBio, qualquer gestor ocupado com políticas

⁴ Não há informação sobre o fim do CNPT na página do ICMBio. O pesquisador encontra uma página sobre o “novo CNPT”, que disfarça o fato de que este novo órgão é um centro de pesquisa de produtos naturais no interior do Nordeste sem nenhuma função similar às do antigo CNPT, que dessa forma desapareceu de modo disfarçado e envergonhado – e ao que parece, conforme denúncias contidas neste volume, em meio a escândalos.

⁵ Ver: Fany, 2004.

especiais para Territórios Tradicionalmente Ocupados e qualquer traço de gestão participativa. Em miúdos: não há executor para a “Política de Povos e Comunidades Tradicional”.

O resultado desse conjunto de mudanças é que deixou de existir, por um lado, respeito a autoridades locais nas Reservas Extrativistas, e por outro, uma instituição coordenadora de políticas para elas. Tratadas como mais um tipo de Unidade de Conservação e sob a gestão de um chefe e de um Conselho Deliberativo, as Reservas Extrativistas passaram a diminuir a autonomia das comunidades tradicionais ao mesmo tempo em que aumentaram as restrições a seus modos de vida. Esses fatores são uma causa importante de insatisfação nas Reservas Extrativistas, contribuindo para o surgimento e fortalecimento de reivindicações que visam a passagem de terras do SNUC para a categoria de Territórios Quilombolas ou Terras Indígenas.

E, com efeito: nas Terras Indígenas, além de políticas de qualidade de vida que respeitam suas peculiaridades, há um grau mínimo de autonomia e de reconhecimento do poder local, ao passo que nas Resex amiúde quem manda são políticos locais e prefeitos, e chefes nomeados pelo ICMBio desrespeitam modos de vida tradicionais tratando os moradores como intrusos em seus territórios tradicionais.

EM BUSCA DE SOLUÇÕES

O tema das sobreposições de Unidades de Conservação e Terras Indígenas foi objeto de uma publicação pioneira do ISA, organizada em 2004 por Fany Ricardo, que contabilizou 55 casos de superposição, envolvendo 37 Terras Indígenas e 42 Unidades de Conservação⁵. Em 2012, o ICMBio reconheceu o problema, convocando um seminário com participação da FUNAI⁶. Até então, a demanda pela criação de Terras Indígenas sobrepostas a Reservas Extrativistas era tratada pelo ICMBio como questão secundária, atribuindo a responsabilidade sobre esses processos de reconhecimento étnico e territorial a outros órgãos. E, sem

⁶ Seminário Dinâmicas Identitárias e sobreposições Territoriais: desafios e perspectivas para gestão de Reservas Extrativistas. ICMBio: Brasília, 04 a 06 de dezembro de 2012.

o apoio do órgão gestor e sem associações locais fortalecidas, comunidades tradicionais acabaram consultadas em fases avançadas de processos demarcatórios que culminariam em sua expulsão.

Embora um grupo de trabalho interministerial tenha sido criado⁷, o resultado da aproximação entre o ICMBio e a FUNAI tendo em vista uma política coordenada para as sobreposições ainda é modesto. Não há clareza das ações a serem tomadas no primeiro caso em que a questão da retirada ou permanência de comunidades tradicionais de uma Reserva Extrativista (Alto Juruá) sobreposta a uma Terra Indígena (Arara do Rio Amônia) se tornou real. O tratamento secundário dado à questão também não foi alterado. Embora a Portaria Declaratória da Terra Indígena em questão seja de 2009, a primeira visita conjunta dos órgãos à região ocorreu apenas em 29 de agosto de 2014, e sob intervenção direta da Subprocuradora Geral da República, Dr^a Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Na ocasião, algumas providências em relação à realocação e ao cálculo de indenizações para comunidades tradicionais foram encaminhadas, mas a possibilidade de uma política territorial compartilhada, defendida pela Subprocuradora Geral⁸, foi registrada na ata da reunião sob a categoria genérica de “demais soluções” a serem “discutidas após os encaminhamentos aqui previstos”⁹.

Como pano de fundo dessa situação, finalmente, cabe lembrar que está em jogo, como tem acentuado Alfredo W. Berno de Almeida (2012), a disputa por terras públicas que foram no passado ocupados por comunidades pobres e amiúde marginalizadas – seringueiros remanescentes dos ciclos da borracha, ribeirinhos e extratores de piaçava, pescadores artesanais e coletores em mangues, quilombolas, faxinalenses, sertanejos e assim por diante.

A combinação entre expulsão dos moradores tradicionais de Unidades de Conservação e o desmantelamento das formas iniciais de cogestão das Reservas Extrativistas tende a levar a uma falência planejada dos territórios extrativistas reivindicados

⁷ Ver: ICMBio, Portaria Conjunta nº 1, Diário Oficial da União de 29 de maio de 2013.

⁸ Ver: Memória de Reunião na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 01 de julho de 2014. Disponível em ICMBio/Cdoc 0813577.

⁹ Ver: Memória de Reunião na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, 01 de julho de 2014. Disponível em ICMBio/Cdoc 0813577.

pelo movimento de seringueiros, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, o Estado anuncia programas em favor dos Povos e Comunidades Tradicionais. Uma real mudança de política exigiria a devolução dos sistemas de cogestão comunitária nos Territórios Tradicionais e a criação de um órgão similar à FUNAI para agrupar políticas destinadas a esses territórios, fora do âmbito do ICMBio, bem como a reformulação do SNUC de modo a reconhecer de direito o papel dos Povos e Comunidades Tradicionais para a proteção e uso sustentável dos territórios que ocupam tradicionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Alfredo W. B. de. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". *Cad. CRH [online]*. vol. 25, n. 64, pp. 63-72, 2012.
- ALMEIDA, Mauro. W. B. de; PANTOJA, Mariana. C. Justiça local nas Reservas Extrativistas. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Campina Grande, v. 23, n.1-2, p. 27-41, 2004.
- BRASIL, LEI 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. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Decreto nº 98.863, de 23 de janeiro de 1990. Cria a Reserva Extrativista do Alto Juruá. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- BRASIL. Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. ICMBio. Portaria Conjunta nº 1, de 29 de maio de 2013. Cria Grupo de Trabalho Interinstitucional com o objetivo de identificar e analisar situações de interface entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação, inclusive Reservas Extrativistas – RESEX, caracterizando as situações de conflito e as situações não conflituosas. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

GRABNER, Maria Luiza (coord.), *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Alternativas para o Asseguramento de Direitos Socioambientais. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília, 2014.

FANY, Ricardo (org.). *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza*. O Desafio das Sobreposições. São Paulo, Instituto Socioambiental (ISA), 2004.

MAURO W. BARBOSA DE ALMEIDA – Professor do Departamento de Antropologia da UNICAMP. <malmeida@unicamp.br>.

ROBERTO SANCHES REZENDE – Doutorando em Antropologia Social PPGAS/UNICAMP. <robertorezende@gmail.com>.

