

**RELATÓRIO FINAL**

**GESTÃO TERRITORIAL EM TERRAS INDÍGENAS:**

**Definição de conceitos e proposta de diretrizes**

Elaborado por:

**Dr. Paul E. Little**

Departamento de Antropologia  
Universidade de Brasília

Entregue a:

Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA-AC  
Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas – SEPI-AC  
Agência da GTZ no Brasil – GTZ

15 de dezembro de 2006

Rio Branco, Acre

## SUMÁRIO

<b>Diretrizes Propostas para a Gestão Territorial em Terras Indígenas</b>	4
<b>Lista de Tabelas</b>	6
<b><u>PRIMEIRA PARTE: BASES CONCEITUAIS E JURÍDICAS</u></b>	
<b>I. INTRODUÇÃO</b>	7
<b>A. Contextualização e justificativa</b>	7
<b>B. Objetivos</b>	8
<b>C. Experiências com etnoinstrumentos na Amazônia brasileira</b>	9
<b>D. Fontes utilizadas na confecção deste trabalho</b>	14
<b>II. DEFINIÇÃO DE CONCEITOS PRINCIPAIS</b>	16
<b>A. As duas agendas políticas</b>	16
<b>B. Delimitação conceitual inicial</b>	18
<b>C. Definição de cinco conceitos chaves</b>	19
<b>III. BASES JURÍDICAS DA GESTÃO TERRITORIAL</b>	23
<b>A. Bases jurídicas da política territorial</b>	23
<b>B. Bases jurídicas da política indigenista</b>	24
<b>C. Bases jurídicas da política ambiental</b>	26
<b>D. Entrecruzamentos e contradições</b>	27
<b><u>SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS E TÉCNICAS</u></b>	
<b>IV. INSTRUMENTOS</b>	29
<b>A. Instrumentos de diagnóstico</b>	29
<b>B. Instrumentos de mapeamento</b>	30
<b>C. Instrumentos de planejamento</b>	32
<b>V. TÉCNICAS PARTICIPATIVAS</b>	34
<b>A. Oficinas</b>	34
<b>B. Seminários</b>	34
<b>C. Pesquisa de campo</b>	34
<b>D. Trabalho em laboratório</b>	35
<b>E. Intercâmbios</b>	35

**TERCEIRA PARTE: DIRETRIZES**

<b>VI. DIRETRIZES GLOBAIS</b>	36
<b>VII. DIRETRIZES METODOLÓGICAS</b>	43
<b><u>QUARTA PARTE: VISÃO PROSPECTIVA</u></b>	
<b>VIII. RISCOS E DIFICULDADES</b>	49
<b>IX. CONCLUSÕES</b>	49
<b>X. RECOMENDAÇÕES</b>	51
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	52
<b>LEVANTAMENTO DOCUMENTAL</b>	54
<b>ANEXO</b>	56

**DIRETRIZES PROPOSTAS PARA A**  
**GESTÃO TERRITORIAL EM TERRAS INDÍGENAS**

**DIRETRIZES GLOBAIS**

- 1<sup>a</sup> Terras Indígenas como unidades básicas de análise e atuação
- 2<sup>a</sup> Os atores sociais principais da gestão territorial são os povos indígenas e sua participação nesse processo deve acontecer no marco da agência étnica
- 3<sup>a</sup> Autonomia territorial e etnodesenvolvimento como metas gerais da gestão das Terras Indígenas
- 4<sup>a</sup> Os processos de gestão territorial devem procurar a sustentabilidade ambiental, econômica, social, política e cultural das Terras Indígenas
- 5<sup>a</sup> Os programas de etnozoneamento e gestão territorial devem se inserir nos processos socioambientais de longa duração
- 6<sup>a</sup> Os processos de gestão territorial devem seguir o princípio de justiça no referente ao controle formal sobre os recursos territoriais
- 7<sup>a</sup> Os processos de gestão territorial devem seguir o princípio de equidade no referente ao acesso e uso desses recursos por parte dos membros indígenas

**DIRETRIZES METODOLÓGICAS**

- 1<sup>a</sup> Os processos de gestão territorial acontecem em ciclos, sendo que cada ciclo deve ser dividido em distintas etapas que cumprem funções específicas
- 2<sup>a</sup> Os instrumentos de gestão territorial devem ser escolhidos de acordo com a etapa na qual se encontra o processo
- 3<sup>a</sup> As atividades ambientais e de defesa territorial atuais dos povos indígenas devem servir como o ponto de partida para a construção das metas da gestão territorial
- 4<sup>a</sup> As normas de comportamento ambiental estabelecidas pelo plano de gestão devem ser fruto de verdadeiros consensos sociais que contemplem os interesses de todas as aldeias e grupos étnicos da Terra Indígena

- 5<sup>a</sup> As mudanças nos comportamentos ambientais propostas pelo plano de gestão não devem se restringir a proibições e sanções, e devem incluir novos projetos produtivos
- 6<sup>a</sup> A execução dos consensos sociais e dos planos de gestão deve ser da responsabilidade da entidade de governança indígena da Terra Indígena
- 7<sup>a</sup> Os parceiros governamentais e não-governamentais devem apoiar e fortalecer, de forma coordenada, as organizações indígenas responsáveis pela execução da gestão territorial, com base em demandas e necessidades indígenas

**LISTA DE TABELAS**

Nº 1	Experiências Recentes do Uso de Etnoinstrumentos no Brasil	10
Nº 2	Conceitos Básicos do Campo de Atuação da Gestão Territorial	20
Nº 3	Relação entre Etapas e Instrumentos da Gestão Territorial em Terras Indígenas	45

## **PRIMEIRA PARTE: BASES CONCEITUAIS E JURÍDICAS**

### **I. INTRODUÇÃO**

#### **A. Contextualização e justificativa** (tomada do Termo de Referência)

Na busca de alternativas para o Desenvolvimento Sustentável no Acre, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE/AC) tem um papel fundamental como base de conhecimentos sobre as características sociais, culturais, econômicas e ambientais do Estado na implementação de políticas públicas de forma coerente. O ZEE/AC constitui-se em um dos instrumentos utilizados pelo Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) que tem como objetivo contribuir para um modelo de gestão ambiental integrada.

Através do Decreto nº. 503, de 06 de abril de 1999, o Governador Jorge Viana instituiu o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, diretamente vinculado ao Gabinete do Governador, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação - SEPLAN/AC e tendo como Secretaria Executiva a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA, atual SEMA.

A primeira fase de execução do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico foi realizada no período de abril a novembro de 1999. Essa fase compreendeu a elaboração de diagnóstico abrangendo a extensão total do Estado do Acre, com a elaboração de produtos cartográficos básicos na escala de 1:1.000.000.

A segunda fase do ZEE tem como estratégias a construção do Mapa de Gestão escala 1:250.000, Ordenamento Territorial Local e o Etnozoneamento em Terras Indígenas.

O Etnozoneamento em Terras Indígenas no Estado do Acre resulta do constante no componente indígena do Plano de Ações Mitigadoras dos impactos gerados pela BR 364 e 317 e dos indicativos do Zoneamento Ecológico - Econômico (1ª fase) através dos estudos “População e Terras Indígenas”. Em parte, essas ações ocorreram através do "Projeto de Apoio às Populações Indígenas", no âmbito do "Programa Integrado de Desenvolvimento Sustentável para o Estado do Acre", financiado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

A demanda pela realização do Etnozoneamento em Terras Indígenas no Estado estimulou o Governo a criar, dentro do novo organograma da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Acre, a Subgerência de Etnozoneamento. As ações relacionadas com o etnozoneamento foram colocadas no Plano de Governo e compatibilizadas com o Programa de Desenvolvimento Sustentável para o Estado do Acre (BID 1399 OC/ BR) e Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI).

O etnozoneamento é um instrumento de diagnóstico, zoneamento e planejamento dos povos indígenas para a gestão dos seus territórios, sendo

elaborado de forma participativa com o intuito de contribuir com a autonomia indígena. Respeitando a diversidade cultural, esse instrumento procura considerar as especificidades de cada povo indígena, na etapa de diagnóstico, produzindo e sistematizando informações documentais, bibliográficas e empíricas, consideradas relevantes por eles no processo de gestão dos seus territórios. Em cada Terra Indígena, esta atividade deverá ser discutida e elaborada pelos chefes de família durante reuniões promovidas localmente, com a participação de lideranças, professores, agentes de saúde, agentes agroflorestais, líderes de associações e organizações de representação. Os dados produzidos podem ser de natureza cultural, social, política, econômica e ecológica. Apenas é objeto de estudo o conhecimento destacado como primordial por esses povos, estando estas atividades programadas em conformidade com o tempo concebido por eles.

Com os dados resultantes da etapa de diagnóstico do etnozzoneamento pretende-se subsidiar os povos indígenas e o governo do estado para tomada de decisões no processo de zoneamento e gestão dos territórios indígenas. Estes diagnósticos podem constituir instrumentos fundamentais à elaboração de planos de gestão territorial, que podem conter tanto ações de vigilância quanto bases para projetos de etnodesenvolvimento, a serem apoiadas pelo Governo do Estado do Acre e outros (PDPI, FUNAI, FUNASA, ONGs, dentre outros).

Até agora, os trabalhos de etnolevanteamento foram desenvolvidos nas Terras Indígenas (TIs) Cabeceira do Rio Acre e Katukina do Campinas. O Etnozoneamento (etapa diagnóstico) vem sendo realizado nas TIs Mamoadate, Kaxinawa/Katukina, Caucho, Gregório, Colônia Vinte e Sete e Caeté. Além disso, estão sendo desenvolvidas atividades de Etnomapeamento em várias TIs, através da Comissão Pró-Índio do Acre, com apoio de *The Nature Conservancy* (TNC).

Para a realização do etnozzoneamento (etapa diagnóstico) nas Terras Indígenas, várias instituições têm sido envolvidas no processo de articulação política, execução e monitoramento. A instituição executora é a SEMA, enquanto a articulação política é desenvolvida pela SEPI, estando as atividades de monitoramento e tomada de decisões a cargo do “Grupo de Trabalho do Etnozoneamento”, composto pela SEPI, SEMA/IMAC, Secretaria Estadual de Educação (SEE), FUNAI, Comissão Pró-Índio do Acre (CPI), Universidade Federal do Acre (UFAC), Fundação Elias Mansour – Departamento do Patrimônio Histórico e Cultural (FEM-DPHC), Organização dos Professores Indígenas do Acre (OPIAC), Associação dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre (AMAAIAC) e demais Associações/Organizações Indígenas.

## **B. Objetivos**

### **1. Objetivo geral:**

Oferecer orientações conceituais e técnicas para a elaboração de diretrizes na formulação de Políticas, Programas e Projetos do Governo do Estado do Acre,



direcionadas ao zoneamento e à gestão das Terras Indígenas pelos povos indígenas, mediante uma sistematização jurídica, conceitual e metodológica desse campo de atuação.

## 2. Objetivos específicos:

- 2.1. Definir, para fins operativos, um conjunto de conceitos vinculados ao campo de atuação da gestão territorial.
- 2.2. Realizar uma revisão da base jurídica para atividades de diagnóstico, zoneamento e gestão de Terras Indígenas.
- 2.3. Apresentar uma síntese de informações sobre diagnósticos participativos em Terras Indígenas (Acre e Amazônia brasileira) com diretrizes metodológicas.
- 2.4. Apresentar uma síntese dos métodos de zoneamento de Terras Indígenas (Acre e Amazônia brasileira) com diretrizes metodológicas para tais procedimentos.
- 2.5. Acolher e incorporar sugestões fornecidas durante reunião de trabalho no Acre no relatório final.

## **C. Experiências com etnoinstrumentos na Amazônia brasileira**

Na última década, uma grande variedade de instrumentos de gestão ambiental e de mapeamento das Terras Indígenas na Amazônia foi aplicada experimentalmente, criando assim um novo campo de atuação frente aos povos indígenas. A maior parte dessas experiências leva o prefixo “etno”: etnolevantamento; etnomapeamento; etnozoneamento. Esses instrumentos utilizaram uma multiplicidade de métodos e foram orientados por distintas diretrizes.

A Tabela nº. 1 lista as principais experiências no uso de etnoinstrumentos com povos indígenas na última década. A lista não é exaustiva, sendo que seguramente há outras experiências na Amazônia brasileira não registradas nela. Para fins deste trabalho, esta lista serve como principal universo de análise. Também há experiências semelhantes com Terras Indígenas em outros países amazônicos, com particular ênfase em Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, que não serão analisadas aqui.

**TABELA Nº 1:**  
**Experiências Recentes do Uso de Etnoinstrumentos no Brasil**

<b>ETNOZONEAMENTO</b>		
<b><i>Programa Estadual de Zoneamento Econômico-Ecológico do Acre – ZEE/AC</i></b>		
	TI Igarapé do Caucho	AC
	TI Rio Gregório	AC
	TI Katukina/Kaxinawá de Feijó	AC
	TI Colônia 27	AC
	TI Jaminawá do Caeté	AC
	TI Mamoodate	AC
	TI Katukina de Campinas	AC
	TI Cabeceiras do Rio Acre	AC
<b>DIAGNÓSTICO ETNOAMBIENTAL</b>		
<b><i>IBAMA e FUNAI</i></b>		
	TI Nawa	AC
<b>ETNOMAPEAMENTO</b>		
<b><i>Comissão Pró-Índio – Acre</i></b>		
	TI Kampa do Rio Amônia	AC
	TI Kaxinawá/Ashaninka do Rio Abreu	AC
	TI Kaxinawá do Rio Humaitá	AC
	TI Kaxinawá do Rio Jordão	AC
	TI Kaxinawá do Seringal Independência	AC
	TI Kaxinawá do Baixo Rio Jordão	AC
	TI Poyanawa	AC
	TI Nukini	AC
<b><i>Amazon Conservation Team – ACT Brasil</i></b>		
	TI Tumucumaque	PA
	TI Rio Paru D’Este	PA
	TI Parque do Xingu	MT
	TI Sete de Setembro	RO
<b>MACROZONEAMENTO PARTICIPATIVO</b>		
<b><i>Instituto Socioambiental – ISA e Federação de Organizações Indígenas do Rio Negro – FOIRN</i></b>		
	TI Rio Téa	AM
	TI Médio Rio Negro I	AM
	TI Médio Rio Negro II	AM
	TI Alto Rio Negro	AM
	TI Rio Apaporis	AM

<b>GESTÃO TERRITORIAL / ETNOMAPEAMENTO</b>		
<b><i>Centro de Trabalho Indigenista – CTI</i></b>		
	Terras Indígenas Timbira do Maranhão e Tocantins	MA/TO
<b>MAPEAMENTO PARTICIPATIVO</b>		
<b><i>Associação dos Povos Indígenas do Oiapoque e The Nature Conservancy</i></b>		
	TI Uaçá	AP
	TI Juminá	AP
	Terras Indígenas Galibi	AP
<b><i>Fundação Vitória Amazônica</i></b>		
	Parque Nacional do Jaú	AM
<b>GESTÃO AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS</b>		
<b><i>Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA</i></b>		
<b><i>I Chamada: Elaboração de Diagnóstico Etnoambiental e de Plano de Gestão Ambiental em Terras Indígenas</i></b>		
	Diagnóstico Etnoambiental e Plano de Gestão Ambiental da Terra Indígena Potiguara (Associação de Apoio à Produção e ao Pequeno Empreendimento)	PB
	Resgatar o Burum Nak: Nossa Terra é Nossa Vida (Associação Indígena Krenak)	MG
	Gestão Ambiental Kiriri (Associação Nacional de Ação Indigenista)	BA
	Diagnóstico Etno-Ambiental da Terra Indígena Sangradouro (Associação Xavante Warã)	MT
	Plano de Gestão Ambiental em Votouro (Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural)	
	Plano de Gestão Ambiental - Terra Waiãpi (Centro de Trabalho Indigenista)	AP
	Plano de Gestão Ambiental em Áreas Guarani (Centro de Trabalho Indigenista)	
	Desenvolvimento Etno-sustentável dos povos Kaingangues do Sul do Brasil (Conselho Estadual dos Povos Indígenas)	
	Desenvolvimento Etno-sustentável dos povos Kaingangues e Guaranis (Conselho Estadual dos Povos Indígenas)	
	Projeto Ambiental da Terra Indígena Trincheira (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)	
	Diagnóstico de Gestão Ambiental Guarani (Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Estado do Rio de Janeiro)	RJ
	Diagnóstico Etnoambiental do Alto Rio Negro (Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro)	AM
	Gestão Ambiental da Terra Indígena Uru-eu-wau-wau (Kanindé - Associação de Defesa Etno-Ambiental)	RO
	Gestão Ambiental Pankararé (Universidade Estadual de Feira de Santana)	BA

Gestão Ambiental na Terra Indígena Ivaí (Universidade Estadual de Maringá)	PR
Projeto Etenhiritipá (Universidade Estadual de Mato Grosso)	MT
Projeto Norõwedena'rada (Universidade Estadual de Mato Grosso)	MT
Gestão Ambiental Pataxó Hãhãhã (Universidade Federal da Bahia)	BA
<b><i>II Chamada: Implantação do Plano de Gestão Ambiental em Terras Indígenas</i></b>	
Novos Horizontes no Futuro dos Guaranis da Aldeia Boa Vista (Comissão Pró-Índio de São Paulo)	SP
Implantação do Plano de Gestão da T.I. Ivaí (Fundação Universidade Estadual de Maringá – FUEM)	PR
Gestão Etno-Ambiental Pankararé - 2ª Etapa (Universidade Estadual de Feira de Santana)	BA
Plano de Gestão Ambiental na Área Indígena de Caarapó - Município de Caarapó/MS (Universidade Católica Dom Bosco – UCDB)	MS
Recuperação Ambiental da Terra Indígena Krenak (Associação Indígena Krenak)	MG
<b>LEVANTAMENTO ETNOECOLÓGICO</b>	
<b><i>PPTAL/Funai</i></b>	
TI Kampa do Igarapé Primavera (Kampa)	AC
TI Kaxinawá da Praia do Carapanã (Kaxinawá)	AC
TI Kulina do Igarapé do Pau (Kulina)	AC
TI Paraná do Boá-Boá (Maku)	AM
TI Betania (Tukuna)	AM
TI Bom Intento (Tukuna)	AM
TI Jutai (Tukuna)	AM
TI Evare I (Tukuna)	AM
TI Evare II (Tukuna)	AM
TI Macarrao (Tukuna)	AM
TI São Leopoldo (Tukuna)	AM
TI Tikuna de Feijoal (Tukuna e Kokama)	AM
TI Tukuna de Santo Antônio (Tukuna)	AM
TI Tukuna Porto Espiritual (Tukuna)	AM
TI Umariçu (Tukuna)	AM
TI Uati-Parana (Tukuna)	AM
TI Vui-Uata-In (Tikuna)	AM
TI Nhamunda/Mapuera (Wai Wai e Hixkaryana)	AM
TI Wai Wai (Xeréu, Wai Wai e Mawayána)	RR
TI Cuiú-Cuiú (Miranha)	AM
TI Kumaru do Lago Ualá (Kulina)	AM
TI Maraã Urubaxi (Kanamari)	AM
TI Paraná do Paricá (Kanamari)	AM
TI Kanamari do Rio Juruá (Kanamari)	AM

TI Rio Biá (Katukina)	AM
TI Água Preta/Inari (Apurinã)	AM
TI Catipari/Mamoriá (Apurinã)	AM
TI Peneri/Tacaquiri (Apurinã)	AM
TI Seruini-Marienê (Apurinã)	AM
TI Tumiã (Apurinã)	AM
TI Jarawara/Jamamdi/Kanamati (Jarawara, Jamamdi e Kanamati)	AM
TI Paumari do Lago Marahã (Paumari eApurinã)	AM
TI Paumari do Rio Ituxi (Paumari)	AM
TI Munduruku (Munduruku)	PA
TI Anaro (Wapixana)	RR
TI Barata Livramento (Wapixana e Makuxi)	RR
TI Boqueirão (Makuxi)	RR
TI Jacamim (Wapixana)	RR
TI Moskow (Wapixana)	RR
TI Muriru (Wapixana)	RR
TI Raimundão (Wapixana e Makuxi)	RR
TI Raposa Serra do Sol (Wapixana, Ingariko e Taurepang)	RR
TI Tabalascada (Wapixana e Makuxi)	RR

Uma breve análise da Tabela permite fazer várias constatações. Talvez o que mais chama a atenção é o alto número de experiências realizadas com distintos povos indígenas, sendo que a maioria dessas experiências aconteceu na região amazônica. Essas experiências, por sua vez, geraram uma enorme quantidade de informações atualizadas sobre a questão ambiental em Terras Indígenas. Todavia, poucas dessas informações são de fácil acesso, nem para pesquisadores, nem para os indígenas que participaram nos levantamentos. Também é notável a falta geral de diálogo entre essas diversas experiências. Nesse sentido, o Seminário Troca de Experiências em Levantamentos Participativos em Terras Indígenas, realizado em Rio Branco, nos dias 17 e 18 de novembro de 2005, foi de extrema importância, já que começou a construir as bases desse diálogo. Este consultor recomenda que um livro síntese, contendo os principais resultados do Seminário, seja elaborado e distribuído amplamente a todos os atores envolvidos no campo da gestão territorial de Terras Indígenas.

Outro conjunto de constatações trata das diferenças existentes entre as múltiplas experiências. Cada organização utiliza, em forma própria, conceitos e metodologias e propõe uma variedade de finalidades para o uso dos etnoinstrumentos. Também é importante destacar que as instituições que apoiaram essas experiências, técnica e financeiramente, têm procedências diversas: governo federal; governos estaduais; organizações indigenistas; organizações ambientalistas; agências de cooperação internacional. Essa breve lista de constatações mostra que estamos tratando de instrumentos de extrema complexidade. O presente relatório representa uma tentativa inicial de sistematizar esse campo de atuação.

#### **D. Fontes utilizadas na confecção deste trabalho**

##### **1. Entrevistas com atores envolvidos**

As entrevistas semi-estruturadas - realizadas com os principais atores envolvidos nas distintas experiências de etnomapeamento e etnozoneamento no Acre, nos planos administrativo, técnico e de pesquisa - foram uma das fontes mais importantes neste levantamento. Os entrevistados não somente forneceram dados qualitativos valiosos, mas entraram em detalhes sobre os problemas e desafios que tiveram que enfrentar nos seus respectivos trabalhos. As pessoas entrevistadas constam no Anexo nº. 1.

##### **2. Literatura acadêmica e da sociedade civil**

Outras fontes de análise incluem a literatura acadêmica e a da sociedade civil sobre o tema, onde constam diferentes formas de classificação dos instrumentos, inclusive mostrando que distintas regiões geográficas do mundo têm elaborado modos diferentes de desenvolver etnolevantamentos e etnozoneamentos. Para maior aprofundamento nesse tema as referências bibliográficas apresentadas ao final deste trabalho devem ser consultadas.

### 3. Documentos produzidos pelo Governo do Acre

O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre forneceu um extenso dossiê digital de informações referentes às atividades de etnozoneamento no Acre, o qual foi passado a este consultor para sua análise. Outros documentos produzidos no marco do Governo do Acre com respeito às Terras Indígenas do estado e às políticas públicas também foram revisados pelo consultor. A lista desses documentos está contida na Lista de Documentos localizado no final deste trabalho.

### 4. Seminário Gestão Territorial em Terras Indígenas

O Seminário Gestão Territorial em Terras Indígenas, realizado em Rio Branco entre 22 a 24 de novembro de 2006 foi um subsídio importante deste relatório. Mais de trinta pessoas envolvidas no processo de Gestão Territorial das Terras Indígenas do Acre – lideranças indígenas; consultores; diretores e funcionários governamentais; representantes da sociedade civil organizada – participaram nesse evento. Uma primeira versão deste relatório foi apresentada pelo consultor e foi amplamente comentado pelos participantes. As diretrizes apresentadas aqui beneficiaram das excelentes sugestões e comentários feitos no Seminário.

## II. DEFINIÇÃO DE CONCEITOS PRINCIPAIS

Qualquer tentativa de sistematizar esse campo defronta com um problema sério: cada organização usa os conceitos de forma própria. A grande variabilidade no uso dos conceitos cria confusões tanto técnicas quanto operativas. Em alguns casos, instituições estão fazendo trabalhos semelhantes, mas usam conceitos diferentes para se referir a seus trabalhos. Em outros casos, instituições realizam trabalhos diferentes, mas usam um mesmo conceito para nomear suas atividades.

A elaboração de diretrizes que vão nortear a formulação de políticas públicas requer, portanto, um consenso mínimo em torno da definição e uso dos conceitos envolvidos nesse campo para que todos atuem com base no mesmo horizonte de referências conceituais. É importante assinalar que não existe uma forma tecnicamente “correta” para definir um conceito: cada definição de um conceito carrega em si certos pressupostos políticos que vão influenciar as maneiras pelas quais o conceito é formulado e aplicado. Para tanto, as definições conceituais apresentadas a seguir são propositivas, não pretendendo ser nem definitivas nem exaustivas. Essas definições são lançadas com o intuito de garantir mais clareza e precisão no uso dos conceitos, no seu encadeamento entre si e no fornecimento de bases conceituais comuns necessárias para a construção de políticas públicas.

### A. As duas agendas políticas

O uso de um instrumento técnico se fundamenta nas reivindicações políticas dos grupos e instituições que o promovem. No campo da gestão territorial de Terras Indígenas, há duas grandes agendas políticas que atuam e inter-relacionam: a agenda de direitos étnicos e territoriais dos povos indígenas e a agenda ambientalista da sustentabilidade. Após a análise de cada uma dessas agendas em separado, o conceito de etnozoneamento, que representa uma tentativa de fusão entre as duas agendas, será definido.

#### 1. Etnicidade: o prefixo “etno”

O fenômeno sociopolítico da etnicidade cresceu em importância no mundo inteiro nas últimas duas décadas. Não há espaço aqui para entrar numa discussão da vasta literatura especializada sobre o tema. O que precisa ser feito para os fins deste trabalho é entender os possíveis significados do prefixo “etno”, tal como é utilizado para nomear técnicas como etnolevanteamento, etnomapeamento e etnozoneamento.

Um grupo étnico é uma coletividade de indivíduos que se diferencia dos demais grupos por sua especificidade sociocultural. Essa especificidade, que pode ser refletida na língua, na cosmologia, na religião, nas maneiras de agir, nas instituições sociais, ou nas distintas combinações desses (ou outros) fatores, se expressa social e politicamente mediante uma identidade étnica. A identidade



étnica surge do processo de auto-identificação (e não de fatores biológicos) dos respectivos membros do grupo étnico. Uma das *bases materiais mais importantes de uma identidade étnica é seu território*: isto é, o espaço geográfico que o grupo considera como pertencente a ele e com o qual mantém relações históricas, vínculos mitológicos, sobre o qual os rituais são performados e alimentada a subjetividade. O território é o alicerce da sustentação física e da reprodução social, econômica e cultural de um grupo social.

Na medida que os grupos étnicos levantam reivindicações frente ao Estado, se transformam em movimentos etnopolíticos. Durante as décadas de 1980 e 1990, os movimentos etnopolíticos dos povos indígenas estavam voltados ao reconhecimento formal por parte do governo federal de seus territórios, mediante o instrumento jurídico das “Terras Indígenas”. Em anos mais recentes, esses movimentos perderam uma parcela significativa da sua dimensão política e começaram a se transformar em associações, formadas em moldes ocidentais, para captar recursos financeiros mediante a elaboração e implementação de projetos de desenvolvimento sustentável. É precisamente nesse momento histórico que a maior parte das experiências de etnoinstrumentos listadas no Tabela nº 1 foi realizada. Dessa forma, podemos identificar uma forte tendência para a tecnificação dos movimentos etnopolíticos, associada a um certo grau de esvaziamento de seu conteúdo político.

Com base nessa breve revisão conceitual, podemos identificar dois sentidos básicos do prefixo “etno” presentes nos conceitos de etnolevanteamento, etnomapeamento e etnozzoneamento. Um primeiro sentido do prefixo “etno” faz referência ao grupo étnico com quem a técnica está sendo aplicada. Nesse uso, o etnozzoneamento seria um zoneamento de uma Terra Indígena feito *para* um grupo étnico. O segundo sentido do prefixo “etno” envolve diretamente o projeto étnico do grupo: suas reivindicações, seus valores, seus ritos, etc. Nesse uso, o etnozzoneamento seria um zoneamento idealizado e realizado *pelo* povo indígena.

No primeiro caso, o prefixo “etno” funciona como adjetivo (zoneamento *para* o povo indígena); no segundo caso funciona como verbo (zoneamento *do* povo indígena). As experiências analisadas mostram uma diversidade de posicionamentos no contínuo entre esses dois pólos conceituais. Todas elas empregaram atividades que contavam com a participação dos próprios indígenas, porém com distintos graus de compreensão e aceitação.

## 2. Zoneamento ambiental

As práticas de zoneamento formam parte de uma longa tradição no Ocidente e envolvem processos de ordenamento territorial e gestão ambiental. No Brasil, a mais extensa e ambiciosa experiência com zoneamento é, sem dúvida, o Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE que opera tanto no nível federal quanto nos níveis estadual e municipal.

Numa análise abrangente desse instrumento, o advogado André Lima (2006) ressalta a ambigüidade no uso do conceito de zoneamento. Por um lado, o

zoneamento é entendido como “o resultado técnico de uma descrição, análise e classificação em zonas, de um dado território”; por outro é “um processo político-administrativo (...) para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando atingir objetivos socialmente negociados” (Schubart *apud* *ibid.*: 96). Lima caracteriza essa ambigüidade mediante uma série de dicotomias: entre a natureza “indicativa” e “normativa” do zoneamento; entre “planejamento” e “norma”; e entre “a gestão eficiente do ‘ser’ ou a imposição normativa do ‘dever ser’” (*ibid.*: 18).

A literatura sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico não tem chegado a um consenso sobre os usos e funções do ZEE, sendo que ambos pólos de pensamento operam dentro dos seus diversos programas. A proposta que lanço aqui, para lidar com essa contradição não resolvida dentro do campo de zoneamento, é a de localizar a prática específica de zoneamento dentro do processo maior de gestão de Terras Indígenas.

Os instrumentos de etnodiagnóstico e de etnomapeamento representam a maior parte das experiências listadas no Tabela nº 1 e correspondem a uma primeira etapa no processo global de gestão territorial - a de diagnóstico – que contempla atividades descritivas e indicativas. Uma próxima etapa – a da normatização – utiliza as informações fornecidas na etapa de diagnóstico para elaborar zonas com base em normas que priorizam as atividades de uso do território.

## **B. Delimitação conceitual inicial**

Em termos analíticos, podemos identificar duas “esferas” conceituais distintas no tocante ao campo da gestão territorial: (1) a esfera das ações humanas que trabalha com os conceitos “ordenamento” e “gestão” e (2) a esfera material onde os conceitos “territorial” e “ambiental” são importantes. Para estabelecer as bases conceituais deste estudo, uma breve análise desses dois binômios – ordenamento X gestão, territorial X ambiental – é necessária. No processo de construção das definições, as acepções encontradas no *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* (colocadas entre aspas) servem como ponto de partida.

### **1. Ordenamento X Gestão**

Os termos “ordenamento” e “gestão” se referem à esfera das ações humanas. Muitas vezes, os dois termos, quando aplicados ao ambiente biofísico, são usados de forma intercambiável para referir a processos de uso dos recursos naturais. Mas existem diferenças importantes nos sentidos dos dois termos que devem ser esclarecidas.

O termo ordenamento aponta para ações humanas que colocam o ambiente numa ordem de acordo com os desejos ou planos de um grupo ou instituição. Dessa forma, ordenação é a “*manifestação da vontade*” de algum grupo ou

*instituição*. É um tipo de “arrumação” do espaço biofísico. Essa arrumação pode incluir a “distribuição metódica” ou a “organização de caráter espacial” do ambiente. Em suma, o cerne da questão de ordenação está nos projetos, nos planos ou na vontade de distintos grupos ou instituições humanas.

O termo gestão, por sua parte, também implica em ações humanas, mas são ações mais voltadas para “administrar”, “gerir” ou “gerenciar” algo que já está estabelecido. Embora essas palavras sejam mais usadas no plano empresarial ou governamental, também se aplicam a *situações da administração de ecossistemas ou do uso de recursos naturais*. Nessa aplicação, fica patente uma ênfase maior na manutenção ou conservação dos ecossistemas sob gerenciamento, do que no caso do termo ordenamento.

## 2. Territorial X Ambiental

Os termos “territorial” e “ambiental” se referem a distintos âmbitos materiais (ou substantivas) da vida. Também se confundam entre si, criando a necessidade de delinear suas diferenças básicas.

O termo território indica a “extensão ou base geográfica de um Estado” (ou de outra entidade política), sobre o qual ele exerce soberania ou controle. Assim, território é principalmente *um conceito político*. Nessa acepção, território é distinto de “terra”, entendida como uma “área ou região não especificada” ou “uma grande extensão de terreno”. Ou seja, o termo território sempre está associado a uma entidade política específica. Assim, pode existir uma “terra de ninguém”, mas não pode existir um “território de ninguém”.

O termo ambiental é mais amplo que o de território. Em termos gerais, o ambiente se refere a “tudo que rodeia ou envolve os seres vivos”, o que produz o conceito de “meio ambiente”. Embora seja certo que o ambiente se define em função de um organismo ou de uma comunidade de organismos (o ambiente de uma colônia de abelhas ou de um povoado humano), *a relação entre os organismos e seu meio ambiente é de tipo ecológico* e não diretamente político, como é o caso do conceito de território. Outra distinção a ser feita é entre ambientes biofísicos ou naturais (que não envolvem seres humanos) e ambientes construídos ou artificiais (que são produto da ação humana). Na maioria dos casos, esses dois tipos de ambiente estão estreitamente interligados, porém pode existir a predominância de um tipo sobre o outro: numa floresta tropical com baixa densidade humana predominaria o ambiente biofísico, enquanto numa grande cidade predominaria o ambiente construído.

### **C. Definição de cinco conceitos chaves**

Com base nesse breve intento de esclarecimento conceitual, podemos combinar os termos da esfera da ação humana (ordenamento e gestão) com os da esfera substantiva (territorial e ambiental) e os das agendas políticas (etnicidade e zoneamento), como mostra a Tabela nº 2.

**TABELA Nº 2:**  
**Conceitos Básicos do Campo de Atuação da Gestão Territorial**

Esfera da ação humana:	Ordenamento		Gestão
	↓	↘ ↙	↓
Esfera materialista:	Territorial		Ambiental
Agenda política:	Etno	+	Zoneamento

Esse exercício gera os cinco conceitos chaves para o campo de atuação da gestão territorial de Terras Indígenas: (i) ordenamento territorial; (ii) ordenamento ambiental; (iii) gestão ambiental; (iv) gestão territorial; e (v) etnozoneamento. Na medida que estes conceitos são usados de formas díspares pelas instituições que trabalham com processos de etnozoneamento, se impõe a necessidade de usar conceitos claros e comuns. As definições a seguir constituem num movimento nessa direção.

**1. ORDENAMENTO TERRITORIAL:** um conjunto de políticas públicas elaboradas e implementadas por uma entidade política (um Estado nacional; uma Unidade Federal; um município; uma Terra Indígena; etc.) para estruturar, organizar e normatizar o uso da área geográfica que é seu território.

O ordenamento territorial engloba os mecanismos utilizados por essa entidade para expressar sua vontade em relação ao uso econômico, político, social e ambiental desse território. O conceito se fundamenta nas tentativas dessa entidade política em exercer *controle efetivo* sobre seu território e de ordenar o seu uso para fins públicos. Os programas de Zoneamento Econômico-Ecológico são um exemplo de mecanismos de ordenamento territorial.

**2. ORDENAMENTO AMBIENTAL:** ações, públicas ou privadas, destinadas a re-estruturação e/ou transformação do ambiente biofísico para atender fins humanos.

Embora esse conceito seja pouco comum na literatura, representa de fato uma das políticas mais comuns no uso de uma área ou região geográfica. O “paisagismo” é um claro exemplo de ordenamento ambiental na medida que inclui “a arte e técnica de planejar e organizar a paisagem para possibilitar ao homem maior aproveitamento e fruição de grandes espaços externos de uso coletivo”. A construção de uma barragem num rio é outro exemplo de ordenamento ambiental, já que a barragem tem a finalidade de “ordenar” ou

“controlar” o fluxo do rio para atender interesses humanos. O ordenamento ambiental é o pilar da maioria das *práticas de desenvolvimento econômico*.

**3. GESTÃO AMBIENTAL:** ações de manejo ou gerenciamento dos fluxos biofísicos existentes nos ecossistemas para fins de conservação e uso sustentável da natureza.

O conceito tem menos interesse em transformar o ambiente que em sua manutenção enquanto sistema ecológico. Quando a gestão ambiental é utilizada para fins produtivos, apóia-se em técnicas com baixo impacto sobre os fluxos biofísicos. Isto, por sua vez, implica numa *visão holística* sobre o funcionamento dos ecossistemas ou biomas sendo gerenciados. Os planos de manejo das unidades de conservação de proteção integral e os planos de utilização das unidades de conservação de uso sustentável são exemplos de técnicas de gestão ambiental.

**4. GESTÃO TERRITORIAL:** o controle político e o manejo ambiental do espaço geográfico que é o território de um grupo social ou entidade política.

A conjugação entre as noções de gestão e de território produz o conceito de gestão territorial. Por se referir ao território de um grupo social determinado, em vez de um ecossistema, o conceito de gestão territorial opera dentro da esfera política. Assim, as ações de gerenciamento ou administração desse território, contidas na noção de gestão, serão realizadas por esse grupo social. Mas, essas ações, além de implementar seus interesses sociais, econômicos e políticos, contêm uma preocupação com o adequado manejo dos fluxos biofísicos do território.

A noção da **Gestão Territorial das Terras Indígenas** é o que melhor combina a dimensão política do controle territorial das Terras Indígenas com a dimensão ambiental de ações voltadas para sua sustentabilidade e, como tal, serve como o conceito síntese e título deste relatório. Como tal, esse conceito engloba atividades tanto de ordenamento territorial e quanto de gestão ambiental como parte essencial de sua implementação.

**5. ETNOZONEAMENTO:** instrumento técnico e político de ordenamento territorial de um grupo étnico que faz parte da etapa normativa do processo global da gestão territorial. Seu uso principal é com povos indígenas no processo de gestão territorial das suas respectivas Terras Indígenas.

Uma vez que a Gestão Territorial das Terras Indígenas tornou-se o conceito síntese, o conceito de etnozoneamento é reduzido em seu escopo para ser um instrumento específico de ordenamento territorial utilizado pelos povos indígenas para a gestão territorial. Para os fins deste relatório, o etnozoneamento será considerado como uma parte da *etapa normativa da gestão territorial*, na qual se estabelece o “dever ser” do povo indígena com respeito ao uso do seu

território. Seguindo a linha de análise de Nitsch (*apud* Lima 2006: 93-95), o estabelecimento dessas normas requer a negociação entre os diferentes grupos de interesse ou “sujeitos de direitos” envolvidos no desenvolvimento do território em questão.

O etnozzoneamento propriamente tal não é uma reivindicação originária dos povos indígenas. O zoneamento ambiental é um instrumento ocidental, altamente técnico, que está sendo introduzido aos povos indígenas com o intuito de ajudá-los no seu processo de gestão territorial. A análise das distintas experiências revela que quase todas elas têm como meta induzir o povo indígena a aceitar e incorporar o uso do instrumento técnico (seja levantamento, mapeamento ou zoneamento) como parte de seu projeto étnico cotidiano. Mas, na prática, as experiências mostram que o grau de aceitação e incorporação dos instrumentos é muito variável, sendo que são poucos os casos nos quais o processo é plenamente incorporado como parte de sua agência étnica.

A agenda política que propõe o uso desses etnoinstrumentos está ligada ao “movimento ambientalista”, entendido aqui no seu sentido mais amplo: todas as organizações da sociedade civil, do setor privado e do Estado que se preocupam explicitamente pela qualidade do meio ambiente. Podemos afirmar que os etnoinstrumentos, mesmo que estejam internalizados na atuação cotidiana dos povos indígenas, são instrumentos “híbridos” que contêm elementos da sociedade ocidental e elementos das sociedades indígenas.

Existe um confronto entre duas lógicas espaciais e não existe uma maneira única para traduzir uma lógica espacial indígena para a do zoneamento ocidental. No processo de tradução, sempre há perdas pelo lado indígena. Para tanto, cada vez que os instrumentos de etnozzoneamento são aplicados, produz uma nova mistura, em proporções distintas, dos elementos das duas sociedades. Apesar das distintas concepções e práticas de etnozzoneamento, podemos identificar um fio condutor temático que atinge todas elas: a questão do *uso do território*. Quem tem controle político sobre o território? Para quais fins são utilizados seus recursos naturais? Existem práticas de conservação ambiental do território?

No caso do Acre, o etnozzoneamento surgiu como resposta do governo estadual aos impactos negativos que seriam provocados pelas Rodovias BR 364 e BR 317. A subsequente implementação do Plano de Ações Mitigadoras envolveu nove Terras Indígenas e 36 aldeias indígenas. Carlos Edegard de Deus, secretário de Estado de Meio Ambiente, e Magaly Madeiros, Gerente do ZZE/AC, numa extensa entrevista, explicaram como esse fato ajudou o governo estadual a elaborar uma política estadual para a questão indígena acreana e resultou na criação da Subgerência de Etnozzoneamento dentro do Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico. Nesse contexto, o etnozzoneamento foi concebido como um recurso técnico e normativo para controlar e, até, frear a invasão e devastação das Terras Indígenas do Estado do Acre.

### III. BASES JURÍDICAS DA GESTÃO TERRITORIAL DE TERRAS INDÍGENAS

As bases jurídicas para atividades de diagnóstico, zoneamento e gestão de Terras Indígenas se localizam no interstício de três grandes áreas de atuação do Estado Brasileiro nos seus distintos níveis administrativos (federal, estadual e municipal): políticas territoriais; políticas indigenistas; políticas ambientais. Cada uma dessas áreas tem sua base constitucional e suas respectivas leis, decretos, portarias e normas. Existem também normas no plano internacional, de diversas índoles e graus de obrigatoriedade, que constituem o incipiente campo de direito internacional nessas três áreas.

A execução técnica e política dessas políticas é extremamente difícil. Quando consideramos os entrecruzamentos entre essas políticas, o quadro se complexifica ainda mais. Em muitos casos, não há sintonia entre esses três âmbitos jurídicos e, às vezes, existem contradições entre si. Para tanto, além de conhecer as normas em si, é preciso analisar as distintas forças políticas que as promovem e fiscalizam. É nesse quadro maior, que temos que entender os processos de gestão de Terras Indígenas.

#### A. Bases jurídicas da política territorial

##### ➤ Direito Internacional

#### 1948 *A Carta das Nações Unidas*

Artigo 2, Princípio 1: Igualdade soberana dos Estados

Artigo 2, Princípio 4: Respeito à integridade territorial e independência política dos Estados.

Artigo 2, Princípio 7: Não intervenção nos assuntos de jurisdição interna dos Estados.

#### 1992 *Agenda 21*

Capítulo 10.1: Os governos devem usar uma abordagem integrada do planejamento, do gerenciamento físico e do uso da terra.

Capítulo 10.6(a): Os Governos devem dar especial atenção ao desenvolvimento de um método integrado de determinação de objetivos e de formulação de políticas nos planos nacional, regional e local, levando em conta questões ambientais, sociais e econômicas.

➤ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

***Da Organização do Estado (Título III)***

Artigo 21, inc. IX: Compete à União elaborar e executar planos nacional e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Artigo 30, inc. VIII: Compete aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

***Da Ordem Econômica e Financeira (Título VII)***

Artigo 170, inc. III: Princípio da função social da propriedade.

Artigo 184: Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

➤ **Outros Instrumentos Jurídicos Federais**

**1981 *Lei 6.938, de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)***

Artigo 9º, inc. II: Zoneamento ambiental como instrumento da política de meio ambiente.

**2002 *Decreto 4.297, de 10/07/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil)***

Regulamenta o art. 9º, inc. II da Lei 6.938 Estabelece critérios para Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE.

**B. Bases jurídicas da política indigenista**

➤ **Direito Internacional**

**1989 *Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes***

Artigo 1.2: A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção.

Artigo 2.1: Os governos deverão assumir a responsabilidade de



desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade.

Artigo 7.1: Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam.

#### **1994 *Convenção sobre Diversidade Biológica***

Artigo 8(j): Respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais.

Artigo 10(c): Proteger e encorajar a utilização costumeira de recursos biológicos de acordo com práticas culturais tradicionais.

#### ➤ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

##### ***Da Organização do Estado (Título III)***

Artigo 22, inc. XIV: Compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas.

##### ***Da Ordem Social (Título VIII)***

Artigo 215, § 1º: O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Artigo 231: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Artigo 232: Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

➤ **Outros Instrumentos Jurídicos Federais**

**1973 *Lei 6.001 de 19/12/1973 (Estatuto do Índio)***

Regula a situação dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.

**1996 *Decreto 1775 de 01/1996 (Contraditório)***

Abre a possibilidade de contestação de todas as terras indígenas, mesmo as já demarcadas.

***Projeto de Lei sobre o Estatuto das Sociedades Indígenas***

Lei que substituiria o Estatuto do Índio de 1973 está paralisada no Congresso por uma década.

**C. Bases jurídicas da política ambiental**

➤ **Direito Internacional**

**1992 *Agenda 21***

Capítulo 10.1: Os governos devem usar uma abordagem integrada do planejamento, do gerenciamento físico e do uso da terra.

**1994 *A Convenção sobre Diversidade Biológica***

Os objetivos desta Convenção são a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

➤ **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

***Da Organização do Estado (Título III)***

Artigo 23, inc. VII: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preservar as florestas, a fauna e a flora.

Artigo 24, inc. VI: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

***Da Ordem Econômica e Financeira (Título VII)***

Artigo 170, inc. VI: Princípio da defesa do meio ambiente.

***Da Ordem Social (Título VIII)***

Artigo 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

➤ **Outros Instrumentos Jurídicos Federais**

**1981 *Lei 6.938, de 31/08/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)***

Estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente

**1997 *Lei 9.433 de 08/01/1997 (Lei dos Recursos Hídricos)***

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e seu sistema de gestão com base nas bacias hidrográficas

**1998 *Lei 9.605 de 12/02/1998 (Lei dos Crimes Ambientais)***

Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente

**2000 *Lei 9.985 de 18/07/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza)***

Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação

**D. Entrecruzamentos e contradições entre as três esferas jurídicas****1. Política territorial X Política ambiental**

- a) Sobreposição de competências
- b) Política agrária X Leis ambientais
- c) Política desenvolvimentista X Leis ambientais
- d) ZEE como instrumento difuso (militar e ambiental)
- e) Áreas de Limitação Administrativa Provisória - ALAP

**2. Política ambiental X Política indigenista**

- a) Incompatibilidades legais
- b) Sobreposições fundiárias entre TIs e UCs
- c) Distintas soluções propostas:
  - Grupos interministeriais (caso Pataxó)

- Conselhos Consultivos / Deliberativos (caso Nawa)
- Ministério Público (caso Ilha do Bananal)

### 3. Política indigenista

- a) Distintas esferas administrativas
- b) Dentro do governo federal: MEC; FUNASA; FUNAI; IBAMA; MMA
- c) Governo federal X governos estaduais: Funai X estados amazônicos
- d) Caso inovador e inédito: SEPI/Acre

## **SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS E TÉCNICAS**

A Tabela nº 1 mostra claramente que existem muitos instrumentos sendo utilizados nos processos de gestão territorial das Terras Indígenas. Para cada um desses instrumentos, existe uma literatura extensa sobre sua história, suas funções e seus usos. Parte dessa documentação consta nas referências bibliográficas e levantamento documental no final deste relatório. Para mais conhecimento dos instrumentos e técnicas específicos, esta literatura especializada deve ser consultada na sua fonte.

Assim, não pretendo repetir o que já está contido nessa documentação. Essa parte do relatório fica restrita à apresentação de uma visão sintética dos instrumentos e técnicas participativas, com o intuito de identificar suas principais problemáticas. Uma primeira tarefa consiste em distinguir entre os termos “instrumento” e “técnica”.

Instrumento é o mais amplo dos dois termos, já que é composto por várias técnicas de implementação. Os instrumentos que estão sendo analisados aqui – diagnóstico etnoambiental, etnomapeamento, etnozoneamento, etc. – cumprem funções específicas dentro do processo global de gestão territorial. Especial atenção será dada ao instrumento de etnomapeamento por ser um dos mais utilizados nesse campo e por levantar uma série de questões ainda mal resolvidas.

Técnicas, por sua parte, são entendidas aqui como metodologias sociais para a implementação dos instrumentos. As técnicas são mais flexíveis que os instrumentos, já que uma mesma técnica, quando aplicada em distintos momentos, pode ter diferentes conteúdos. Todas as técnicas analisadas aqui têm o elemento adicional de serem *participativas*.

### **IV. INSTRUMENTOS**

#### **A. Instrumentos de diagnóstico**

Os instrumentos de diagnóstico constam entre os mais consolidados dos distintos etnoinstrumentos em uso. Essa situação se explica, em parte, por estarem entre os primeiros a serem utilizados, devido ao lugar inicial que a etapa de diagnóstico ocupa na seqüência de etapas de gestão territorial.

O instrumento de diagnóstico com a mais longa história de uso é o “levantamento etnoecológico” utilizado pelo PPTAL. Esse instrumento foi elaborado em 1994, por Millikin, e começou a ser aplicado imediatamente depois. Nos seus doze anos de uso, foi utilizado em 43 Terras Indígenas nos estados de Acre, Amazonas, Pará e Roraima. Nesse mesmo tempo, experimentou distintos melhoramentos, porém manteve sua estrutura básica. A metodologia dos Levantamentos Etnoecológicos visa atender, entre outras finalidades, as exigências contidas no Decreto 1775/96. Essa metodologia é diferente daquela

aplicada pelos Grupos Técnicos que realizam estudos de identificação para fins de demarcação.

O uso do instrumento de “diagnóstico etnoambiental” pelos projetos financiados pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA foi feito como etapa prévia para a elaboração do “Plano de Gestão Ambiental em Terras Indígenas”. À diferença dos levantamentos etnoecológicos do PPTAL, que foram aplicados de uma maneira bastante uniforme, os diagnósticos etnoambientais do FNMA foram implementados por uma grande diversidade de Associações.

## **B. Instrumentos de mapeamento**

### *Introdução*

Os instrumentos de etnomapeamento ocupam um lugar privilegiado entre as experiências listadas na Tabela 1. Existem experiências com etnomapeamentos em distintas partes do mundo, sendo que em Canadá e Alasca (EUA) esses instrumentos começaram a ser aplicados na década de 1960s. Podemos identificar varias das razões que explicam a popularidade desse tipo de instrumento.

Primeiro, os distintos mapas produzidos na etapa de diagnóstico constituem em subsídios essenciais para a subsequente elaboração de zonas na etapa normativa dos processos de gestão territorial. Segundo, os etnomapeamentos têm a vantagem de produzir produtos palpáveis e visíveis: mapas grandes, coloridos e esteticamente agradáveis de ver. A existência desses produtos é altamente valorizada pelos financiadores desses processos e pelos planejadores em geral. Às vezes, a insistência em produzir mapas é tão forte que podemos identificar um tipo de “fetichismo dos mapas” por parte dos planejadores.

Finalmente, a história da cartografia demonstra como os mapas são extremamente úteis para o processo de controle e domínio territorial, seja por parte do grupo que reside lá, seja por parte de conquistadores ou invasores. Para tanto, qualquer processo que produz mapas deve ficar atento a quem está elaborando os mapas e a quem está utilizando esses mapas para controlar quais territórios.

### *Mapas mentais X mapas geo-referenciados*

Apesar da diversidade de experiências com etnomapeamento, podemos identificar dois tipos básicos de mapas que esse instrumento produz: os mapas mentais dos indígenas e os mapas geo-referenciados baseados em técnicas cartográficas ocidentais.

Os mapas mentais dos indígenas (também conhecidos como mapas nativos ou etnomapas) surgem das práticas de cartografar as múltiplas formas que os membros de um povo indígena utilizam para organizar seu espaço. A importância dos mapas mentais para o processo de gestão territorial reside não somente na

riqueza de informações que apresentam, mas na maneira que representam, em forma gráfica, a “cosmografia” do povo indígena. Cosmografia é definida aqui como os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele. Dados os diferentes aspectos que os mapas mentais registram, não há padrões fixos pelos quais esses mapas se expressam. Em suma, cada povo indígena tem sua maneira própria de entender e mapear seu território.

Os mapas geo-referenciados diferem em múltiplas maneiras dos mapas mentais, já que se constroem sobre outros fundamentos. Esses mapas representam a continuidade de uma longa tradição no ocidente de cartografia que vai se tecnificando cada vez mais. O geo-referenciamento do mapa requer que a carta geográfica produzida tenha suas coordenadas globais (latitude e longitude) estabelecidas com exatidão para todos os elementos que constam nela. Isto, por sua vez, faz com que um conjunto de tecnologias de ponta – mapas de satélite, Sistema de Informação Geográfica – SIG, sofisticados programas de software, etc. – seja utilizado na confecção dos mapas geo-referenciados. Para tanto, o uso desse tipo de mapa obriga que técnicos capacitados (que raras vezes são indígenas) participem no processo de etnomapeamento.

Quanto à relação entre esses dois tipos de mapas dentro da aplicação específica do instrumento de etnomapeamento, existem várias problemáticas. Uma primeira problemática surge do fato de que os mapas geo-referenciados tendem a ser mais valorizados por financiadores e planejadores, já que são considerados por eles como mais precisos e confiáveis. Dessa forma, os mapas mentais são quase sempre subordinados aos mapas geo-referenciados. Em geral, o produto final (o mapa síntese) de um processo de etnomapeamento quase sempre é um mapa geo-referenciado.

Outra problemática gira um torno da questão da “tradução” da informação contida num mapa mental indígena para um mapa geo-referenciado. Reconhecendo que qualquer processo de tradução apresenta dificuldades, a tradução de um tipo de mapa para outro apresenta problemas adicionais. Com a transformação de formas cartográficas indígenas em cartas geográficas tecnicamente padronizadas, muita informação pode ser perdida, particularmente os dados referentes à cosmografia do grupo.

Todavia, essas dificuldades não necessariamente invalidam o processo de tradução. Pelo contrário, o uso do formato cartográfico tem sido na prática uma ponte importante para estabelecer um diálogo entre os saberes indígenas e os saberes ocidentais. Várias das experiências demonstram que os indígenas têm grande facilidade em entender as técnicas geo-referenciadas e em aplicá-los no processo de etnomapeamento. O que precisa ser estabelecido, em minha opinião, é um equilíbrio entre os dois tipos de cartografia, sem privilegiar *a priori* um tipo sobre o outro.

### *As temáticas a serem mapeadas*

Todas as experiências do etnomapeamento analisadas aqui organizam a produção de mapas em torno de um conjunto de temáticas. O número de temáticas mapeadas varia entre um mínimo de três e um máximo de nove. As temáticas mais utilizadas nas experiências são: (i) físico; (ii) hidrográfico; (iii) da vegetação; (iv) da ocupação humana; (v) da pesca; (vi) da caça e fluxo de animais; (vii) do extrativismo; (viii) histórico; (ix) das invasões; (x) das oportunidades; (xi) das fraquezas; e (xii) dos desafios.

Em quase todas as experiências, encontramos uma mescla fecunda entre temáticas mais voltadas para os recursos naturais em si (números i a vi) e outras mais focalizadas na questão do acesso e controle sobre os recursos naturais (números vii a xii). Considero que não há um número idôneo de mapas temáticos a ser produzido pelo instrumento. Cada uso do instrumento deve-se adequar às necessidades e aos interesses particulares da Terra Indígena e de seus membros. Também existe outra limitação na confecção dos mapas temáticos: deve ser realizada dentro do orçamento dedicado ao etnomapeamento.

### **C. Instrumentos de planejamento**

Os instrumentos de planejamento são os que foram menos utilizados até o momento. Esse fato tem uma explicação básica: como a maioria dos distintos ciclos de gestão territorial analisados ainda se encontra nas suas etapas iniciais – isto é, a etapa de articulação e a etapa de diagnóstico – os processos não chegaram à etapa normativa na qual se realizam atividades de planejamento.

Um dos instrumentos chaves para o planejamento é o Plano de Gestão Territorial (ou Ambiental). O plano de gestão territorial tem uma clara dimensão normativa, já que é nesse plano onde o povo indígena estabelece as metas ambientais e econômicas a serem alcançadas pelas suas atividades de gestão. Isto, por sua vez, implica na construção de consensos sociais em torno da sua visão do futuro para a Terra Indígena, algo que, muitas vezes, é difícil de conseguir devido às divergências internas do grupo ou a indisposição por parte de certos membros do grupo em mudar seu comportamento ambiental (caça, pesca, etc.).

A Comissão Pró-Índio do Acre, atualmente, está trabalhando com distintas Terras Indígenas na confecção de Planos de Gestão Territorial e Ambiental. Sua experiência mostra que o processo é demorado e precisa de muita articulação social por parte das lideranças indígenas. Outra experiência incipiente nessa área é a do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Após o lançamento de uma primeira chamada voltada para a elaboração de Diagnósticos Etnoambientais e de Planos de Gestão Ambiental em Terras Indígenas, o FNMA lançou uma segunda chamada dedicada à implantação dos Planos de Gestão Ambiental. Cinco Terras Indígenas que tinham seus Planos de Gestão Ambiental elaborados dentro da primeira chamada foram selecionadas para dar continuidade ao processo mediante sua implantação (veja Tabela 1).



Outra experiência afim que pode oferecer muitos aportes para os processos de planejamento é o instrumento do Ordenamento Territorial Local – OTL. O OTL é um instrumento relativamente consolidado que tem sido aplicado em distintos municípios da Amazônia brasileira. O OTL serviu como um dos modelos mais importantes na elaboração das diretrizes contidas neste relatório. Para mais informações sobre o OTL, deve consultar os documentos produzidos pela GTZ (veja a lista de documentos ao final deste relatório).

O Etnozoneamento, como foi explicado na seção conceitual deste relatório, é concebido como um instrumento técnico e político específico que faz parte da etapa normativa do processo global da gestão territorial. A confecção de “zonas” de comportamento ambiental, como parte da produção de mapas etnozoados, utiliza os etnomapas como base geográfica. A partir dessa base, cria as zonas em função das normas e dos projetos pactuados no Plano de Gestão Territorial. Nesse sentido, o etnozoadamento representa a último passo da etapa normativa, dando lugar para a última etapa do ciclo de gestão territorial: a da execução do plano guiado pelos mapas do etnozoadamento.

## **V. TÉCNICAS PARTICIPATIVAS**

### **A. Oficinas**

Uma das técnicas participativas mais utilizadas nas experiências analisadas é a das oficinas. A técnica da oficina é extremamente versátil, não tem duração fixa e pode ser adaptada para cumprir com diversas funções. Além do mais, as oficinas podem ser realizadas em distintas etapas do processo de gestão territorial e podem ter conteúdos variados. Para exemplificar a flexibilidade dessa técnica participativa, podemos indicar que nas experiências analisadas houve oficinas para a sensibilização, a articulação política, o levantamento de informações, a revisão dos mapas, a capacitação dos participantes e a validação do processo.

### **B. Seminários**

Os seminários são mais estruturados que as oficinas e servem para juntar diversos grupos ou setores envolvidos nos processos de gestão territorial para a análise de uma temática específica. O Seminário “Troca de Experiências em Levantamentos Participativos em Terras Indígenas”, realizado em novembro de 2005, em Rio Branco-AC, por exemplo, reuniu pessoas que estavam envolvidas na implementação de seis experiências para facilitar a troca de informações entre elas. O Seminário Gestão Territorial em Terras Indígenas, realizado em novembro de 2006 também em Rio Branco, teve outro perfil, já que reuniu lideranças indígenas, consultores em etnozonoamento, membros do governo do estado do Acre e representantes da sociedade civil organizada para analisar os resultados dos seus trabalhos e elaborar diretrizes para a continuidade do programa.

Além desses seminários estaduais e nacionais, essa técnica tem sido utilizada no plano internacional no marco do Grupo de Trabalho Transfronteiriço que envolve atores governamentais e não-governamentais do Peru e do Brasil. O Seminário realizado em Pucallpa foi um evento importante em vários sentidos: promoveu a aproximação entre atores sociais que trabalham com problemáticas semelhantes, mas que se desconheciam por ser separados por uma fronteira internacional; juntou lideranças de uma mesma etnia (Ashanika), as quais têm formas diferenciadas de inserção política nos seus respectivos países; e estabeleceu as bases para a continuidade dos trabalhos conjuntos em torno de problemas comuns.

### **C. Pesquisa de campo**

Quase todos os etnoinstrumentos incorporam pesquisa de campo participativa para o levantamento de informações primárias. Essa técnica é a mais demorada para realizar, já que envolve deslocamentos físicos para distintas áreas da Terra Indígena. Em geral, a pesquisa de campo é dividida em segmentos de 10 a 15 dias, cada, para facilitar a agenda dos consultores e para não tirar os indígenas das suas atividades cotidianas por longos períodos. Na pesquisa de campo a participação dos indígenas é a mais direta de todos os etnoinstrumentos

porque são eles que conhecem em profundidade seu território e, portanto, são eles que fornecem a maioria das informações coletadas.

#### **D. Trabalho em laboratório**

Diferentemente da pesquisa de campo, os trabalhos em laboratório são os que menos participação indígena têm. Isto se explica, em grande medida, pelo fato que os trabalhos em laboratório demandam sofisticados conhecimentos técnicos que são concentrados em poucas pessoas treinadas. Os trabalhos em laboratório mais comuns são os de cartografia e envolvem o uso de computadores com seu *software* específico, técnicas de plotagem e correção dos mapas e impressão das cartas geográficas. Existe mais participação indígena na confecção dos mapas mentais. Contudo, na medida em que eles são traduzidos ao programa de *software* para sua posterior impressão, também aí há o envolvimento de técnicos especializados.

#### **E. Intercâmbios**

A técnica dos intercâmbios consiste em visitas de participantes indígenas de um processo de gestão territorial a outro processo noutra Terra Indígena. Essa técnica é cara por envolver deslocamentos, hospedagem e alimentação para muitas pessoas, mas tem um alto valor didático. Uma das maneiras mais eficazes para aprender sobre um processo é vê-lo *in loco* e conversar diretamente com as pessoas que estão responsáveis por sua implementação. Os intercâmbios produzem outro efeito importante: estabelecem laços de amizade e diálogo entre membros de distintos grupos étnicos que podem ser utilizados no futuro para a criação de projetos políticos de maior envergadura. Os intercâmbios são uma das técnicas participativas com o menor índice de uso entre as experiências analisadas. Todavia, oferecem uma técnica com boas perspectivas para aprimoramento dos processos de gestão territorial em Terras Indígenas.

## **TERCEIRA PARTE: DIRETRIZES**

Seguindo com o uso do *Dicionário Houaiss*, utilizo o termo “diretriz” segundo duas acepções: “norma de procedimento” ou “instrução ou conjunto de instruções para a execução de um plano, uma ação, um empreendimento, etc.” Dois tipos de diretrizes serão apresentados neste trabalho: diretrizes globais e diretrizes metodológicas.

### **VI. DIRETRIZES GLOBAIS**

Diretrizes globais referem-se às normas que orientam o processo de gestão territorial em todas as suas respectivas etapas. As diretrizes globais, embora incorporem elementos metodológicos, tratam dos direitos culturais e territoriais dos povos indígenas e buscam entender como esses direitos se inserem nos distintos contextos sócio-políticos regionais e nacionais em que atuam os povos indígenas.

#### **1ª DIRETRIZ: Terras Indígenas como unidades básicas de análise e atuação**

Uma das colocações sobre o etnozoneamento feita por Francisco Pianko, Secretário Extraordinário dos Povos Indígenas, tratou da necessidade de centrar o processo de etnozoneamento nas Terras Indígenas. Acrescentou que cada Terra Indígena deve ser utilizada de acordo com os interesses e finalidades próprios dos povos indígenas, com base na sua situação atual. Além do mais, ele fez um apelo para pensar os territórios indígenas na sua globalidade, levando em consideração as múltiplas necessidades dos povos indígenas. Essas idéias formam um pilar para pensar a unidade básica de análise e atuação para as atividades de gestão territorial: *a Terra Indígena*.

A execução dessa diretriz confronta vários desafios metodológicos. Existe uma tendência nos processos de zoneamento econômico-ecológico de estabelecer, com antecipação, a escala geográfica a ser utilizada como base metodológica pelo programa. Isto dificilmente pode ser feito nos casos de etnozoneamento, já que existe uma grande variabilidade de tamanhos entre as Terras Indígenas. A escala utilizada para uma Terra Indígena de 300 hectares (como é o caso da TI Colônia 27 no Acre) não pode ser aplicada para uma Terra Indígena com um tamanho de 300.000 hectares (como Mamoadate, também no Acre). Como as Terras Indígenas são unidades políticas, as decisões metodológicas sobre escala geográfica precisam ser adequadas a essa realidade, e não ao inverso, como é mais comum.

Cada Terra Indígena confronta contextos regionais diferentes, expressa interesses próprios e tem necessidades específicas. Dentro de um mesmo estado amazônico podem existir situações marcadamente diferentes com relação à falta de água potável ou alimentos, à existência de invasões a suas terras, à construção de novas estradas ou grandes projetos de desenvolvimento e à proximidade a fronteiras internacionais. Qualquer metodologia de gestão territorial precisa ser

ajustada às particularidades da Terra Indígena e, portanto, deve ser flexível na maneira de sua implementação.

Outra implicação dessa diretriz é que o uso da Terra Indígena como unidade básica de análise procura consolidar uma visão coletiva sobre ela entre os membros indígenas. A categoria jurídica de “Terra Indígena” é relativamente recente na história dos povos indígenas e não necessariamente forma o principal horizonte de sua atuação.

Em algumas das experiências analisadas, o âmbito da atuação e controle é a aldeia e não a Terra Indígena como um todo. Em tais casos, é preciso trabalhar com cada aldeia para construir, posteriormente (e preferencialmente de forma coletiva), uma proposta para a Terra Indígena como um todo. Outras experiências mostram que quando existe mais que um grupo étnico dentro de uma mesma Terra Indígena, pode ser necessário realizar trabalhos com cada etnia de forma separada, particularmente se esses trabalhos implicam na construção de consensos sociais.

A área total que um povo indígena ocupa tradicionalmente e que funciona como seu território não necessariamente coincide com os limites formais da Terra Indígena demarcada e reconhecida pelo Estado. Nesses casos, esta diretriz não deve promover a exclusão dessas áreas dos processos de gestão territorial. Pelo contrário, deve servir para colocar como prioridade de ação o reconhecimento e regularização formal de todo o território do povo indígena. Um dos pontos que o antropólogo Terri Aquino levantou é que os limites de cada Terra Indígena representam uma construção específica com base no que foi possível conseguir num momento histórico determinado. Ele citou vários exemplos de Terras Indígenas que conseguiram uma revisão de seus limites e ampliaram suas Terras. Em vez de pensar Terras Indígenas como áreas fixas – noção reforçada pelo mapeamento da área específica da Terra Indígena – é melhor compreendê-las como a expressão atual dos processos de territorialização de longa duração.

Finalmente, as áreas do entorno das Terras Indígenas precisam de especial atenção, mesmo que elas não estejam sob a jurisdição formal do povo indígena. As diversas dinâmicas econômicas, políticas e ambientais dos entornos podem provocar fortes impactos na Terra Indígena de tal magnitude que pode até inviabilizar os seus planos de gestão. Para isto, o mapeamento das distintas relações sócio-políticas e interétnicas existentes na região e as ameaças que elas provocam deve ser parte do processo de gestão territorial, junto com a implementação de mecanismos de resolução dos conflitos socioambientais.

**2ª DIRETRIZ: Os atores sociais principais da gestão territorial são os povos indígenas e sua participação nesse processo deve acontecer no marco da agência étnica**

A definição das Terras Indígenas como unidades básicas de análise e atuação dos processos de Gestão Territorial produz o corolário de que seus atores sociais principais são os mesmos povos indígenas que utilizam e moram nessa

Terra Indígena. A gestão territorial não deve ser somente para eles, mas deve formar parte da sua própria agência étnica. É nesse marco que devemos entender a noção de “participação”, um termo que se transformou num dos elementos centrais dos projetos e programas apoiados pelas agências nacionais e internacionais de desenvolvimento. No caso das distintas experiências sob análise aqui, todas abrem espaço para a participação indígena de uma forma ou outra. Considero que a maneira de conciliar a participação com a agência étnica é garantir que a participação indígena seja ativa, efetiva e consciente tanto no âmbito técnico quanto político.

Uma indagação mais profunda sobre o tema revela que a noção de participação é, no mínimo, problemática. Apoiando-se novamente no *Dicionário Houaiss*, o verbo transitivo indireto “participar” significa “tomar parte em” ou “compartilhar”. Na prática dos distintos programas de desenvolvimento sustentável, o público-alvo (também conhecido como os beneficiários) é convidado a tomar parte no programa mediante uma série de fóruns ou técnicas estabelecidos para esses fins, com o intuito de adequar o programa às suas necessidades e interesses. Embora a participação dos indígenas tenha tomado diferentes formas, isto precisa ser feito dentro dos requerimentos técnicos e programáticos pré-estabelecidos do instrumento. Dessa forma, os povos indígenas continuam sendo objeto do programa ao invés de seu sujeito. Para tornar-se verdadeiros sujeitos do processo de gestão territorial, os povos indígenas teriam que concebê-lo, implementá-lo, avaliá-lo e, quando for necessário, modificá-lo ou mesmo desativá-lo.

A realização da agência étnica do grupo é diferente de um mero processo de participação. Quando há situações verdadeiras de agenciamento (“agir como sujeitos”), não tem muito sentido falar em participação, já que o termo participação aplica-se mais a situações nas quais as pessoas tomam parte em eventos ou programas organizados externamente. Um exemplo pode esclarecer esse ponto: não seria muito apropriado dizer que “os índios xinguanos *participaram* do Quarup”; mais adequado seria dizer que “os índios xinguanos *realizaram* o Quarup”. Caso jornalistas, turistas ou antropólogos forem convidados a assistir o rito, eles teriam uma “participação” porque eles “tomaram parte” de um evento que foi idealizado e realizado por outro grupo.

A origem externa dos etnoinstrumentos não necessariamente os deslegitima, nem implica que eles são uma mera “imposição”. Em geral, as experiências mostram uma boa receptividade ao uso deles. Nesse contexto, o desafio é ajudar os povos indígenas a combinar o uso dos etnoinstrumentos com seu projeto territorial enquanto povo. Uma das ações bem sucedidas nesse campo é contida na noção de “autoria” que orienta as atividades da Comissão Pró-Índio – Acre nas áreas de educação, agro-florestal e etnomapeamento, como explicou Renato Gavazzi, do CPI-AC.

### **3ª DIRETRIZ: Autonomia territorial e etnodesenvolvimento como metas gerais da gestão das Terras Indígenas**

Essa diretriz pretende responder a uma pergunta básica: para que fazer gestão territorial das Terras Indígenas? Para responder a essa pergunta é necessário estabelecer as suas metas globais do processo. Tomo como postulado básico que é no âmbito dos direitos culturais e territoriais dos povos indígenas que se encontram os agentes responsáveis pelo estabelecimento das metas a serem alcançadas pelo uso dos etnoinstrumentos. Para tanto, a agenda étnica dos indígenas deve ser o carro-chefe do processo e a agenda ambientalista deve se encaixar nela.

O conceito de *autonomia territorial dos povos indígenas* é proposta aqui como uma das metas globais da gestão territorial. A noção de autonomia é concebida aqui no marco da Convenção 169 da Organização Internacional de Trabalho – OIT, a qual foi adotada pelo governo brasileiro em junho de 2002. Autonomia não implica em movimentos separatistas nem questiona a noção de soberania do Estado brasileiro. Pelo contrário, autonomia territorial significa que as entidades de governança dos povos indígenas exercem o controle principal sobre a tomada de decisões referentes ao uso de seus territórios e os recursos naturais contidos neles.

O conceito de *etnodesenvolvimento* é a segunda meta global da gestão territorial das Terras Indígenas. Esse conceito vem ganhando força na época pós-Constituição de 1988 como a nova política que substitui a velha prática da tutela. Etnodesenvolvimento se refere a práticas econômicas e políticas, concebidas e executadas pelos próprios povos indígenas, que avançam os interesses e projetos do grupo enquanto povo e que garantam seu sustento alimentar, material e de saúde. Concebido assim, cada povo indígena teria seu próprio projeto de etnodesenvolvimento.

### **4ª DIRETRIZ: Os processos de gestão territorial devem procurar a sustentabilidade ambiental, econômica, social, cultural e política da Terra Indígena**

A autonomia territorial e o etnodesenvolvimento dos povos indígenas somente podem ser consolidados quando o uso do seu território e seus recursos naturais garante uma vida digna e de qualidade para a presente e as futuras gerações do povo indígena. Ou seja, a viabilidade e durabilidade dos projetos étnicos dos povos indígenas dependem, no médio e longo prazo, da sustentabilidade da sua forma de uso da Terra Indígena. Para conseguir isto, a sustentabilidade precisa funcionar tanto no plano ambiental, quanto nos planos econômico, social, cultural e político.

É precisamente o conceito de sustentabilidade que fornece o vínculo mais forte entre a agenda ambientalista e os projetos étnicos. Com ele, criou-se um espaço de diálogo e experimentação que resultou na implementação de uma grande variedade de etnoinstrumentos.

A **sustentabilidade ambiental** requer que os recursos naturais extrativistas, agrícolas, de pesca, de caça, etc. sejam utilizados de tal forma que permita sua regeneração anual. A **sustentabilidade econômica** faz com que o uso desses recursos gere produtos e riqueza em suficientes quantidades para atender, de forma ampla, as necessidades de todos os moradores indígenas da Terra Indígena.

A **sustentabilidade social**, por sua vez, se baseia em relações sociais internas da Terra Indígena que permitem a realização do projeto étnico do grupo como um todo. A **sustentabilidade cultural** é voltada para assegurar que as múltiplas práticas culturais do povo – ritos, linguagem, religião, organização social, indumentária, transmissão de conhecimento, entre outras – tenham oportunidades de ser mantidas e reelaboradas com base nas novas condições de vida.

Finalmente, a **sustentabilidade política** é fundada no reconhecimento e respeito à Terra Indígena não somente pelo governo, mas pela população regional também, de tal forma que a Terra não sofra invasões e depredações externas. Em termos gerais, a sustentabilidade nessas quatro acepções é requisito essencial para o exercício da autonomia.

#### **5ª DIRETRIZ: Os programas de etnozoneamento e gestão territorial devem se inserir nos processos socioambientais de longa duração**

As distintas ações de gestão territorial se inserem nos processos socioambientais de média e longa duração. Essa diretriz tem a difícil tarefa de orientar a inserção do etnoinstrumento nesses processos. As particularidades da gestão governamental e da gestão da sociedade civil criam novas dificuldades. Na gestão governamental, a temporalidade básica utilizada é a do mandato de quatro ou (possivelmente) oito anos. Os gestores governamentais centram suas ações em projetos que possam mostrar “resultados” na sua gestão. Raras vezes esses gestores pensam em preparar o terreno para que outro gestor recolha os benefícios de sua gestão. A gestão governamental também sofre de um número inadequado de técnicos para a realização dos trabalhos, o que conduz à contratação de técnicos externos, em muitos casos com prazos exíguos. Todos os técnicos contatados reclamaram da falta de tempo para a adequada realização de suas atividades.

Os projetos de gestão apoiados pelas organizações da sociedade civil utilizam outra temporalidade. O financiamento dos distintos tipos de etnoinstrumentos tende a ser feito dentro do marco de um projeto com tempo limitado, normalmente entre um a três anos. As ações estão avaliadas em termos de objetivos e produtos, tais como a realização de oficinas, sessões de capacitação e mapeamentos. Quando o projeto se encerra, a continuidade das ações, freqüentemente, depende da subsequente elaboração e aprovação de outro projeto. Nenhuma das experiências analisadas trabalhou com marcos temporais de quinze a vinte anos, tempo que considero adequado para a formação de uma



geração de lideranças capazes de conduzir um processo de gestão territorial nas suas respectivas Terras Indígenas.

Essa dificuldade começa a ser superada. No Estado do Acre, o projeto estadual de Zoneamento Econômico-Ecológico, do qual a Subgerência do Etnozoneamento é parte, tem oito anos de gestão e vai ter continuidade por mais quatro e, possivelmente, oito anos, dando um marco temporal de gestão governamental de 16 anos. Isto representa um caso de inserção planejada do governo nos processos socioambientais dos povos indígenas de média duração. Outro exemplo do alongamento da temporalidade é o atual processo da Agência GTZ do planejamento das suas ações frente aos povos indígenas no médio prazo. O presente relatório é um documento que pretende oferecer subsídios para as futuras ações do Etnozoneamento em Terras Indígena e do GTZ.

**6ª DIRETRIZ: Os processos de gestão territorial devem seguir o princípio de justiça no referente ao controle formal sobre os recursos territoriais**

As Terras Indígenas, como parte do território do Brasil, funcionam dentro dos planos de ordenamento territorial do Estado brasileiro e, como tal, precisam seguir às normas e leis ambientais federais. Em muitos casos, as áreas do entorno das Terras Indígenas sofrem de altas taxas de desmatamento e destruição ambiental, realizadas por populações não-indígenas. Uma situação injusta produzida por essas ações são os impactos negativos para as Terras Indígenas que raras vezes são mitigados ou indenizados. É importante lembrar que o Etnozoneamento em Terras Indígenas no Estado do Acre surgiu precisamente da obrigação de mitigar os impactos do asfaltamento de duas estradas federais.

Outro fator que deve ser levado em consideração na aplicação do princípio de justiça é que as Terras Indígenas que mantêm suas florestas em pé estão cumprindo importantes “serviços ambientais” para a região e para o País que não são nem reconhecidos nem pagos. A noção de serviços ambientais vem ganhando importância nas políticas ambientais como uma forma de vincular os âmbitos econômico e ambiental num marco único. Contudo, não costuma ser aplicado aos povos indígenas que ocupam um lugar de destaque na prestação de serviços ambientais, particularmente na Amazônia. Os processos de gestão territorial precisam incorporar esse princípio no seu planejamento com o intuito de construir políticas territoriais e ambientais mais justas.

**7ª DIRETRIZ: Os processos de gestão territorial devem seguir o princípio de equidade no referente ao acesso e uso desses recursos por parte dos membros indígenas**

O princípio da equidade no acesso e uso aos recursos funciona em distintos planos e precisa estar atento às diferenciações internas dos povos

indígenas para garantir que certos segmentos não sejam prejudicados. A equidade deve ser aplicada no âmbito das distintas faixas etárias do povo de tal forma que as crianças, os jovens, os adultos e os velhos sejam atendidos pelas práticas de gestão de forma adequada segundo suas necessidades particulares. Quanto às considerações de gênero, o princípio da equidade zela pela implementação de práticas que garantam que tanto os homens quanto as mulheres tenham oportunidades de ter uma vida digna, respeitando as regras e os papéis que cada sexo cumpre dentro do povo. Em situações de ter mais de um grupo étnico vivendo dentro de uma mesma Terra Indígena, o princípio da equidade deve garantir que um grupo não seja favorecido pelas ações de gestão territorial ao custo do outro grupo étnico que vive lá.

## VII. DIRETRIZES METODOLÓGICAS

As diretrizes metodológicas são operativas: fazem referência à maneira pela qual os instrumentos específicos são aplicados em distintas etapas do processo de gestão territorial de Terras Indígenas. As diretrizes metodológicas propostas aqui oferecem mecanismos para a adequada execução das diretrizes globais.

Antes de entrar no detalhamento das diretrizes em si, uma contextualização das práticas existentes dos povos indígenas é necessária. Um primeiro ponto importante a ser colocado é que a *gestão territorial das Terras Indígenas já existe*: os povos indígenas, durante séculos, ordenaram seus territórios segundo suas metas, planejaram suas ações de uso dos recursos naturais e elaboraram normas e ritos para controlar essas ações. Muitas vezes, as práticas tradicionais de gestão estabeleceram “zonas” de uso, embora não na forma tecnocrática ou georeferenciada dos instrumentos de etnozoneamento contemporâneo.

Mesmo reconhecendo que a prática de gestão territorial não é nova, as novas situações nas quais os povos indígenas se encontram hoje em dia requerem que as práticas existentes sejam ajustadas a essa nova realidade. Entre essas novas situações, podemos mencionar: (1) ameaças à integridade das Terras Indígenas provocadas pelas invasões ou pelas ações degradadoras feitas no seu entorno; (2) o fato de ter as ações dos povos indígenas restritas aos limites da Terra Indígena reconhecidos pelo governo federal; (3) os parceiros governamentais e não-governamentais dispostos a colaborar com os povos indígenas na implementação da sua agenda étnica; (4) as novas demandas econômicas e tecnológicas procedentes dos membros dos povos indígenas; e (5) as novas técnicas e instrumentos disponíveis para a gestão territorial tais como os levantamentos etnoecológicos, os etnolevantamentos, os diagnósticos etnoambientais, os diagnósticos participativos, os etnomapeamentos, os mapeamentos participativos e o etnozoneamento. Para adequar suas práticas tradicionais de gestão territorial com essa nova realidade, um povo indígena pode iniciar um novo ciclo de gestão.

### **1ª DIRETRIZ: Os processos de gestão territorial acontecem em ciclos, sendo que cada ciclo deve ser dividido em distintas etapas que cumprem funções específicas**

Os ciclos de gestão territorial não têm duração fixa, já que dependem das condições externas em que os respectivos territórios estejam inseridos. Em casos onde não existem muitas ameaças externas ou nos quais não houve grandes catástrofes ambientais (incêndios, estiagens prolongas, impactos de *El Niño*, etc.), as práticas de gestão territorial podem manter sua vigência e efetividade por décadas. Mas, dadas as rápidas mudanças pelas quais muitas Terras Indígenas estão passando na atualidade, a necessidade em empreender um novo ciclo de gestão territorial se impõe.

Os distintos instrumentos e técnicas da gestão territorial, além de se referir a diferentes tipos de intervenção, existem em relação seqüencial, já que os resultados obtidos por um instrumento são prerequisites para a realização de outras. A metodologia do Ordenamento Territorial Local – OTL apresenta uma abordagem inovadora com respeito à participação local nos processos e serve como base para a elaboração das etapas desta diretriz. O OTL divide os processos de ordenamento territorial em quatro etapas: Articulação, Diagnóstico, Prognóstico e Implementação.

Adoto para o etnozzoneamento o uso de *quatro etapas de execução*, mas com uma mudança importante: recomendo que a terceira etapa – a do prognóstico – seja transformada num momento de *normatização do ciclo em curso*, ou que implica na atualização das normas tradicionais vigentes (veja Diretriz Metodológica nº 4). A etapa de prognóstico no OTL existe para refinar o conhecimento técnico levantado. As metas de um processo de gestão territorial vão além da mera produção de conhecimento para estabelecer normas de comportamento ambiental a serem seguidas pelo grupo. Essas normas, por sua vez, constituem a base para a confecção das distintas zonas de uso. Assim, a criação de normas constitui em etapa específica que envolve o diálogo e as negociações necessárias para a formação de um *consenso social* em torno da norma (veja Diretriz Metodológica nº 5).

A *etapa de articulação* é a que inicia um novo ciclo de gestão territorial, já que o estabelecimento de boas relações sociais permite (mas não garante) a construção de um espaço de diálogo entre os povos indígenas e os distintos atores vinculados aos etnoinstrumentos. Em algumas das experiências analisadas, os instrumentos de diagnóstico foram aplicados sem ser precedido por ações de aproximação e entendimento mútuo, o que contribui para os baixos graus de aceitação e eficácia do instrumento.

A *etapa de diagnóstico* tem como principal função o levantamento sistemático de dados de ordem ambiental, topográfica, étnica e sócio-econômica. Essa etapa geralmente inclui mapeamentos cartográficos de distintos tipos. As informações levantadas na etapa de diagnóstico fornecem subsídios essenciais para as atividades de planejamento territorial e pactuação social que são o fundamento para a *etapa normativa* antes mencionada.

A *etapa de execução* representa a culminação do processo. A maioria das experiências analisadas não chegou a essa etapa ainda, indicando que há pouca informação e experiências diretas sobre como deve ser feita a execução das normas e pactos sociais. A etapa de execução termina com a avaliação do ciclo e fornecem subsídios para o início de um novo ciclo, caso seja necessário.

## **2ª DIRETRIZ: Os instrumentos de gestão territorial devem ser escolhidos de acordo com a etapa no qual se encontra o processo**

Uma das constatações que deriva da análise das experiências é que os instrumentos de etnozzoneamento não têm sido utilizados de forma sistemática, o

que limita sua efetividade em cumprir com suas funções. Para tanto, a seleção do instrumento precisa ser pensado como parte de um encadeamento lógico e operativo dos diversos instrumentos de gestão territorial.

Os instrumentos e técnicas a serem utilizados na etapa de articulação são múltiplos e, para fins analíticos, podem ser divididos em duas categorias: “Relacionamentos sociais e políticos” e “Capacitação e treinamento”. Os instrumentos de coleta de dados, de diagnóstico e de mapeamento são colocados dentro da etapa de diagnóstico e cumprem funções principalmente descritivas.

Os instrumentos de plano de gestão territorial e etnozoneamento constituem o núcleo da etapa normativa e se fundamentam nos processos sociais de construção de consensos, de estabelecimento de metas, de escolha de projetos produtivos e de confecção de zonas. Finalmente, a etapa de execução privilegia a governança indígena, com suas respectivas entidades políticas, como sendo responsável pelas seguintes atividades: monitoramento do plano de gestão; fiscalização das normas estabelecidas; vigilância do território indígena; implementação de projetos produtivos; e avaliação do ciclo de gestão territorial.

**TABELA N° 3:**

**Relação entre Etapas e Instrumentos da  
Gestão Territorial em Terras Indígenas**

<b>Etapa</b>	<b>Instrumento</b>
Etapa de articulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Relacionamentos sociais e políticos</li> <li>➤ Capacitação e treinamento</li> </ul>
Etapa de diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Etnolevanteamento</li> <li>➤ Levantamento etnoecológico</li> <li>➤ Diagnóstico etnoambiental</li> <li>➤ Etnomapeamento</li> </ul>
Etapa normativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Plano de gestão territorial</li> <li>➤ Etnozoneamento</li> </ul>
Etapa de execução	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Monitoramento do plano</li> <li>➤ Fiscalização das normas</li> <li>➤ Vigilância do território</li> <li>➤ Implementação dos projetos</li> <li>➤ Avaliação do ciclo de gestão</li> </ul>

**3ª DIRETRIZ: As atividades ambientais e de defesa territorial atuais dos povos indígenas devem servir como o ponto de partida para a construção das metas da gestão territorial**

O processo de gestão territorial deve apoiar o projeto étnico em curso para fortalecer o povo indígena e consolidar sua Terra Indígena. Se existem invasões ou ameaças à integridade da Terra Indígena, os instrumentos de gestão devem ser estruturados para dar particular atenção a essa situação. O processo de gestão territorial deve se inserir na vida do grupo e apoiar o cumprimento das suas metas étnicas, em vez de inserir o grupo nos caminhos pré-estabelecidos dos etnoinstrumentos.

Uma estratégia para criar mais sintonia entre a gestão territorial e as metas do povo indígena é a incorporação no processo das atividades ambientais atuais do grupo, desde a etapa de articulação, que podem desembocar na criação de novas normas para a gestão territorial da Terra Indígena. Dessa forma, é possível construir um nexo entre as novas atividades e suas atividades atuais. Uma estratégia importante para que isto seja promovido é vincular as atividades de gestão com ações de auto-demarcação e vigilância territorial e com os projetos produtivos em curso. O envolvimento dos próprios povos indígenas na fiscalização e defesa do seu território facilitaria a execução de propostas de manejo desse mesmo território.

A criação de nexos com atividades atuais, por importante que seja, não garante que as novas atividades serão aceitas nem compreendidas pelo grupo. Outra consideração importante é o grau de entendimento do instrumento pelo grupo. Devido às situações de diferenciação entre os povos indígenas é comum que haja diferentes graus de entendimento do etnoinstrumento, o que conduz a distintos tipos de participação.

**4ª DIRETRIZ: As normas de comportamento ambiental estabelecidas pelo plano de gestão devem ser fruto de verdadeiros consensos sociais que contemplem os interesses de todas as aldeias e grupos étnicos da Terra Indígena**

Nenhuma norma social consegue ser executada efetivamente se não conta com o apoio consciente e legitimador dos membros da sociedade. Essa afirmação é válida tanto para a sociedade brasileira quanto para as sociedades indígenas. Resulta ser pouco eficaz, no médio e longo prazo, impor um conjunto de regras sobre sustentabilidade que não contem com o apoio real dos membros do grupo. Nesse caso, existe o perigo de ter planos e mapas que são socialmente vazios e, por tanto, inviáveis. O estabelecimento de normas de comportamento ambiental que sejam amplamente respeitadas pelos membros do grupo somente pode ser alcançado mediante a construção de um consenso social entre todos os membros do grupo.

Isto implica que após a aplicação de instrumentos participativos de etnomapeamento, as zonas, propriamente ditas, não podem ser produzidas pelos técnicos trabalhando no seu gabinete. Em alguns dos casos analisados, houve uma “aprovação” formal em assembleias ou oficinas dos mapas zoneados, sem uma aceitação real por parte de membros individuais. Dois exemplos que surgiram das entrevistas são ilustrativos: na execução de planos de manejo de tracajás, alguns membros insistem em catar e comer os ovos de tracajá que, por sinal, são muito gostosos e altamente nutritivos; em outro caso, certos membros continuam matando jacarés com o argumento de que a fome da família é maior que o interesse em seguir as normas ao pé da letra. Em resumo, as zonas são *artefatos sociais*, que utilizam como base os dados biofísicos e topográficos produzidos pelos etnodiagnósticos e etnomapeamentos.

**5ª DIRETRIZ: As mudanças nos comportamentos ambientais propostas pelo plano de gestão não devem se restringir a proibições e sanções, e devem incluir novos projetos produtivos**

A introdução de novas técnicas e instrumentos de gestão territorial, mesmo que sejam fundamentados em práticas vigentes, pode provocar mudanças no povo indígena. Em muitos casos, o tecnicismo imbuído no instrumento demanda processos de treinamento e capacitação em áreas como Sistemas Geográficos de Posicionamento – GPS e cartografia geo-referenciada. A introdução de novos instrumentos também coloca o grupo frente à ideologia ambientalista e seus conceitos afins: desenvolvimento sustentável, conservação da natureza; ordenamento territorial; zoneamento ambiental, etc. As mudanças propostas pelo plano de gestão não devem se restringir a proibições no comportamento ambiental, mas devem incluir também novas propostas e projetos produtivos.

Devido às novas conjunturas em que se encontram os povos indígenas, as mudanças podem representar mecanismos essenciais para a manutenção do grupo e, ao mesmo tempo, oferecer oportunidades para a recriação das suas práticas. Na medida em que a introdução de etnoinstrumentos permite o povo indígena afirmar e consolidar suas atividades ambientais atuais, resulta mais fácil para ele aceitar as mudanças produzidas pela tecnificação de suas práticas ambientais em moldes ocidentais.

**6ª DIRETRIZ: A execução dos consensos sociais e dos planos de gestão deve ser da responsabilidade da entidade de governança indígena da Terra Indígena**

É importante que seja o povo indígena que realmente execute as normas do etnozoneamento como parte integral da gestão ambiental e territorial da sua

Terra Indígena. Somente assim será fortalecida a autonomia do grupo mediante mecanismos de gestão que serão internalizados pelo grupo.

Existem distintos tipos de entidades de governança indígena que variam entre as Terras Indígenas – assembleias; associações; conselhos de anciões; etc. – e o etnozoneamento precisa ser adequado a eles, processo que deve começar na etapa de articulação. Todavia, na maioria dos casos, a execução das normas precisa ser feita em parceria com órgãos governamentais e organizações não-governamentais que oferecem importantes recursos técnicos e financeiros.

**7ª DIRETRIZ: Os parceiros governamentais e não-governamentais devem apoiar e fortalecer, de forma coordenada, as organizações indígenas responsáveis pela execução da gestão territorial, com base em demandas e necessidades indígenas**

O fato de que os povos indígenas sejam os atores principais do processo de gestão territorial das Terras Indígenas não exclui outras organizações e instituições não-indígenas do processo. Pelo contrário, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil têm um papel imprescindível nesse processo. Mas sua participação deve acontecer no formato de “parceiros” em vez de executores e as ações dos parceiros devem ser dirigidas ao apoio e fortalecimento das organizações indígenas.

O estabelecimento de parcerias também deve seguir certos critérios. Em primeiro lugar, os distintos parceiros que estão colaborando com o povo indígena – seja do governo federal, do governo estadual ou da sociedade civil – devem coordenar suas ações entre si para evitar redundâncias e confusões. Em segundo lugar, a parceira deve ser estabelecida a partir das demandas e interesses indígenas. Em casos de falta de organizações indígenas capacitadas para fazer suas próprias demandas, atividades especiais de divulgação e de indução de demanda podem ser implementadas. Em terceiro lugar, os parceiros podem estabelecer seus próprios critérios para o envolvimento em processos de gestão territorial. Como muitos programas governamentais, por exemplo, têm recursos financeiros limitados, o estabelecimento de critérios claros de seletividade é importante. Um possível critério é o grau de ameaça que sofre a Terra Indígena. Ou seja, Terras Indígenas onde não há grandes conflitos com as populações do entorno não necessariamente teriam incentivos de iniciar um novo ciclo de gestão territorial. No caso de Acre, dois critérios utilizados no estabelecimento de parcerias para a gestão territorial de Terras Indígenas foram: 1.) estar na área de impacto do asfaltamento de rodovias federais e 2.) estar na área transfronteiriça.



## **QUARTA PARTE: VISÃO PROSPECTIVA**

### **VIII. RISCOS E DIFICULDADES**

1. Existe o risco que o peso do tecnicismo ocidental imbuído nos instrumentos predomina sobre a agenda político, social e ambiental dos indígenas de tal forma que eles simplesmente implementam o que os técnicos e os consultores lhes exigem. Dessa maneira, o processo de gestão territorial seria muito pouco étnico. É preciso procurar um equilíbrio entre a agência étnica e as exigências técnicas para construir verdadeiros etnoinstrumentos.

2. Outro risco em iniciar um novo ciclo de gestão territorial com ajuda externa reside na criação de altas expectativas por parte do povo indígena sobre o que podem conseguir com sua participação no processo. Como a maioria das Terras Indígenas sofre de graves problemas, muitos dos quais precisam de ação urgente, existe o risco de que o processo de gestão territorial seja entendido como uma solução em curto prazo para tais problemas. Para evitar mal-entendidos, as funções e as temporalidades do processo de gestão, com suas respectivas etapas, precisam ser esclarecidas desde o início do processo.

3. Outro tema que traz dificuldades é o da propriedade intelectual sobre as informações coletadas, cartografadas e divulgadas pelos distintos etnoinstrumentos utilizados nos processos de gestão territorial. Como muitos saberes tradicionais dos povos indígenas são ser acessados e divulgados nesses processos, corre-se o risco de que esses saberes entrem no “domínio público” antes que se estabeleçam garantias para sua proteção.

### **IX. CONCLUSÕES**

#### **Sobre os conceitos**

1. Os conceitos nesse campo de atuação não são utilizados de forma uniforme, o que gera confusões tanto conceituais quanto operacionais.

2. O conceito de etnozoneamento é, talvez, o que tem as mais diversas acepções. Aqui, o etnozoneamento é definido de forma restrita para se referir a um instrumento técnico e político de ordenamento territorial de um grupo étnico que faz parte da etapa normativa do processo global de gestão territorial.

3. O conceito de Gestão Territorial das Terras Indígena é apresentado, aqui, como conceito síntese para se referir ao processo global no qual os distintos etnoinstrumentos estão inseridos. Esse conceito engloba ações de ordenamento territorial, por um lado, e de gestão ambiental, por outro.

### **Sobre as bases jurídicas**

4. As bases jurídicas para as atividades de diagnóstico, zoneamento e gestão de Terras Indígenas se localizam no interstício de três grandes áreas de atuação do Estado Brasileiro nos seus distintos níveis administrativos (federal, estadual e municipal): políticas territoriais; políticas indigenistas; políticas ambientais.

5. Existem entrecruzamentos e sobreposições entre essas três áreas de atuação de tal ponto que o campo jurídico, em si, é cheio de contradições e conflitos que precisam ser resolvidos.

### **Sobre os etnoinstrumentos**

6. Uma grande variedade de etnoinstrumentos tem sido aplicada às Terras Indígenas na última década no Brasil, produzindo um vasto acervo de informações detalhadas.

7. Existe pouca troca de informação e diálogo explícito entre essas diversas experiências, criando assim uma necessidade e uma oportunidade para futuros intercâmbios e seminários.

8. Os instrumentos de diagnóstico (com seus distintos nomes) e de etnomapeamento têm sido os mais utilizados e são os mais consolidados entre os distintos etnoinstrumentos sob análise aqui.

9. Os instrumentos de Plano de Gestão Territorial, de Etnozoneamento e de Execução (em seus diversos formatos) têm sido pouco utilizados e, portanto, não são amplamente consolidados.

10. Os sete processos de etnozoneamento realizados no estado do Acre produziram excelentes informações e mapas, mas não se encontram finalizados, já que não chegaram ainda às etapas normativa e de execução.

### **Sobre as diretrizes**

11. As sete diretrizes globais estabelecidas aqui servem para orientar o processo de gestão territorial em todas as suas respectivas etapas. As diretrizes globais, embora incorporem elementos metodológicos, tratam dos direitos culturais e territoriais dos povos indígenas e pretendem entender como esses direitos se inserem nos distintos contextos sócio-políticos regionais e nacionais em que atuam os povos indígenas.

12. As sete diretrizes metodológicas estabelecidas aqui fazem referência à maneira pela qual os instrumentos específicos são aplicados em distintas etapas

do processo de gestão territorial de Terras Indígenas e oferecem mecanismos para a adequada execução das diretrizes globais.

## **X. RECOMENDAÇÕES**

1. Dar continuidade aos sete processos de etnozoneamento do estado do Acre para completar seus respectivos ciclos de gestão territorial nas suas quatro etapas.

2. A ampliação das atividades de etnozoneamento do estado do Acre para outras Terras Indígenas deve ser feita somente após uma avaliação da situação específica de cada Terra Indígena a ser incorporada e com base em prioridades estabelecidas pelo programa.

3. Nos próximos cinco anos, as atividades de treinamento e capacitação devem ter um foco nos instrumentos da etapa normativa dos processos de gestão territorial, particularmente os de Planos de Gestão Territorial e Etnozoneamento. Também deve-se promover treinamentos específicos nas áreas de GPS, SIG, *software* de cartografia e leitura de mapas de satélite.

4. O processo de diálogo e troca de metodologias entre diversas experiências de gestão territorial em Terras Indígenas - que começou com o Seminário “Troca de Experiências em Levantamentos Participativos em Terras Indígenas”, realizado em novembro de 2005, em Rio Branco - deve ser continuado e intensificado nos próximos anos e deve incorporar experiências procedentes de outros países amazônicos. Os intercâmbios também devem ser mais utilizados como técnicas que promove trocas de experiências entre os próprios indígenas.

5. O tema da proteção dos conhecimentos tradicionais acessados no processo de gestão territorial precisa ser trabalhado com muita cautela e seriedade para evitar o posterior uso inescrupuloso por parte de terceiros que ganham acesso a esses conhecimentos.

6. Todo processo de gestão territorial das Terras Indígenas deve ser acompanhado por ações que visam o fortalecimento político das distintas organizações e associações indígenas para que elas possam exercer suas funções de atores protagonistas no processo como um todo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- APORTA, Claudio e Eric HIGGS. 2005. “Satellite Culture: global positioning systems, Inuit wayfinding, and the need for a new account of technology”. *Current Anthropology* 46 (5):729-753.
- ARAÚJO, Wladimir Sena e Magaly MEDEIROS. 2006. “O espaço urbano e as relações de poder no Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Acre”. In *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*, Marília Steinberger, org., págs. 329-348. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora.
- ATAIDE, Marcos Sebastião e Ayrton Luiz Urizzi MARTINS. 2005. “A etnocartografia como ferramenta de gestão”. (Mimeo).
- CHAPIN, Mac; LAMB, Zachary e Bill THRELKELD. 2005. “Mapping Indigenous Lands”. *Annual Review of Anthropology* 34:619-38.
- COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DO ACRE. 2002. *Índios no Acre – História e Organização*, 2ª ed. Rio Branco.
- DEL PRETTE, Marcos Estevan e Katia Castro de MATTEO. 2006. “Origens e possibilidades do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil”. *Caderno de Referência: Subsídios ao Debate*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- FIGUEIREDO, Adma Hammam de. 2006. “Proposta de atualização da legislação sobre Zoneamento Ecológico-Econômico”. *Caderno de Referência: Subsídios ao Debate*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente.
- FUNDACIÓN GAIA AMAZONAS. 1999. “Por qué los indígenas de la Amazonía están haciendo su propio ordenamiento territorial”. Documento de Trabajo No. 7. Bogotá: Consolidación Amazónica – COAMA.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. 2005. *Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: ISA; NORAD.
- GRAMKOW, Márcia Maria (org.). 2002. *Demarcando Terras Indígenas II: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ.
- KASBURG, Carola e Márcia Maria GRAMKOW (orgs.). 1999. *Demarcando Terras Indígenas: experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI; PPTAL; GTZ.

- LIMA, André. 2006. *Zoneamento Ecológico-Econômico: à luz dos direitos socioambientais*. Curitiba: Juruá Editora.
- LITTLE, Paul E. (org.). 2003. *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis.
- MEDINA, Domingo A. 2003. "From keeping it oral to writing to mapping: the Kuyujani legacy and the De'kuana self-demarcation project". In *Histories and historicities in Amazônia*, Neil Whitehead, ed., págs. 3-32. Lincoln: University of Nebraska Press.
- OCHOA, Maria Luiza Pinedo e Gleyson de Araújo TEIXEIRA. 2006. *Aprendendo com a natureza e conservando nossos conhecimentos tradicionais*. Rio Branco: Organização dos Professores Indígenas do Acre; Comissão Pró-Índio do Acre.
- PAGNOCCHESCHI, Bruno e Maristela BERNARDO. 2006. "Política ambiental no Brasil". In *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*, Marília Steinberger, org., págs. 101-124. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora.
- STEINBERGER, Marília. 2006. "Território, ambiente e políticas públicas espaciais". In *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*, Marília Steinberger, org., págs. 29-82. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora.
- STERN, Margaret J. e Ricardo APANÚ N. 2002. "Cartografía comunitaria de un bosque en el Alto Marañón, Departamento Amazonas, Perú: delimitación de territorio e hábitats". LLILAS.
- VIDAL, Silvia M. 2003. "The Arawak-speaking groups of northwestern Amazonia: Amerindian cartography as a way of preserving and interpreting the past". In *Histories and historicities in Amazônia*, Neil Whitehead, ed., págs. 33-58. Lincoln: University of Nebraska Press.
- WENTZEL, Sondra. 2006. "Demarcating, protecting and managing Indigenous lands in the Amazon – 'Lessons' for Borneo?". Paper apresentado no XI Biennial Global Conference of the IASCP. Bali, Indonésia.
- WHITEHEAD, Neil L. 2003. "Three Patamuna Trees: Landscape and History in the Guyana Highlands". In *Histories and historicities in Amazônia*, Neil Whitehead, ed., págs. 59-77. Lincoln: University of Nebraska Press.

## **LEVANTAMENTO DOCUMENTAL**

### ➤ RELATÓRIOS

Consultoria para Realização de Etnozonamento em Terras Indígenas no Estado do Acre (Valéria de Fátima Gomes Pereira)

Etnozonamento da Terra Indígena Mamoadate: Documento Síntese (Cloude de Souza Correia; Eliza Mara Lozano Costa; Jorge Luiz Vivan)

Levantamento de informações secundárias; Levantamento bibliográfico; Ata da reunião com o GT do Etnozonamento – ZEE/GAI/SEPI; Instituições e lideranças indígenas (Cloude Correia; José Pimenta; Ney Maciel)

Relatório descritivo, com os dados e informações primárias, resultantes do levantamento de campo, realizado nas Terras Indígenas Katukina/Kaxinawá de Feijó e Igarapé do Caucho (Cloude Correia; José Pimenta; Ney Maciel; Valéria Pereira)

Relatório Final do Etnolevanteamento da Terra Indígena Cabeceira do Rio Acre (Andréa Martini)

Relatório Final do Etnolevanteamento da Terra Indígena Katukina do Campinas (Andréa Martini)

Relatório Final do Etnozonamento da Terra Indígena Mamoadate (Cloude de Souza Correia; Eliza Mara Lozano Costa; Jorge Luiz Vivan)

Relatório Preliminar do Etnozonamento contendo diagnóstico e prognóstico das Terras Indígenas Katukina/Kaxinawá de Feijó e Igarapé do Caucho (Cloude Correia; José Pimenta; Ney Maciel; Valéria Pereira)

### ➤ DOCUMENTOS

*Exemplos de Metodologias de Elaboração de Diagnósticos Participativos* (GTZ)

*Geopolítica nas fronteiras acreanas com o Peru e os povos indígenas*. Rio Branco. 2005 (Marcelo Piedrafita Iglesias e Terri Valle de Aquino)

*Gestão territorial e ambiental em áreas de proteção integral*. Rio Branco, 2006 (Ricardo Nehrer)

*Gestão territorial e ambiental em Terras Indígenas Rio Branco*. 2005 (Marcelo Piedrafita Iglesias e Terri Valle de Aquino)

*Povos e terras Indígenas no estado do Acre.* Rio Branco, 2006 (Marcelo Piedrafita Iglesias e Terri Valle de Aquino)

*Princípios do Planejamento do Ordenamento Territorial Local – OTL* (GTZ)

*Programa de Etnozonamento em Terras Indígenas - Fase II: Diretrizes* (ZEE-AC)

*Referências Bibliográficas sobre Terras e Territórios Indígenas sob Influência e Impacto das Estradas BR-364 e BR-317 no Estado do Acre* (Andréa Martini)

*Seminário Troca de Experiências em Levantamentos Participativos em Terras Indígenas* (Rio Branco; 17 e 18 de novembro de 2005)

*Zoneamento Participativo* (Hans Kruger)

➤ APRESENTAÇÕES EM POWER POINT

Projeto Conservação Transfronteiriça Brasil/Peru: Atividade de Etnomapeamento; Metodologia de Elaboração de Mapas Temáticos (Comissão Pró-Índio do Acre – CPI-AC)

Macrozonamento Participativo das TIs do Alto e Médio Rio Negro (Instituto Socioambiental – ISA)

Gestão Territorial das Terras Indígenas Timbira do Maranhão e Tocantins (Centro de Trabalho Indigenista – CTI)

Etnozonamento da Terra Indígena Mamoadate (ZEE-AC: Programa de Etnozonamento em Terras Indígenas)

Mapeamento Participativo das Terras Indígenas Uaçá, Juminã e Galibi

Mapa Cultural da TI Tumucumaque: Relato de uma Experiência de Mapeamento Participativo (Equipe da Conservação da Amazônia – ACT)

Ordenamento Territorial Local: Metodologia de Implementação (GTZ)

Ordenamento Territorial Municipal: Exemplo de Caso Município de Brasiléia (GTZ)

Resumo Executivo do Ordenamento Territorial Local: Brasiléia – AC (GTZ)

**ANEXO:****Pessoas entrevistadas pelo consultor**

1. Antonio Ferreira da Silva Apurinã Administrador, Superintendência da FUNAI, Acre
2. Carlos Edegard de Deus Secretário do Meio Ambiente, Estado do Acre
3. Cloude Correa Consultor, Programa de Etnozoneamento em Terras Indígenas
4. Francisco Pianko Secretário dos Povos Indígenas, Estado do Acre
5. Magaly Medeiros Coordenadora, Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre
6. Márcia Gramkow Perito do GTZ
7. Marcos del Prette Coordenador Nacional do Zoneamento Ecológico-Econômico, MMA
8. Ney Maciel Consultor, Programa de Etnozoneamento em Terras Indígenas
9. Nilson Saboé Coordenador, AMAIAC
10. Paul Gregor Fischenich Perito do GTZ
11. Renato Gravazzi Coordenador do Meio Ambiente, Comissão Pró-Índio do Acre
12. Rosângela, Marília, Silvana, Ubiracy (Wladimir) Coordenadoria de Assuntos Indígenas, IMAC/SEMA
13. Sondra Wentzel Perito do GTZ
14. Terri Valle de Aquino Gerente, Programa de Etnozoneamento do Estado do Acre